

Transitions politiques en Asie du sud-est

Le système constitutionnel et politique de la Thaïlande

Institut Maurice Hauriou

Transitions politiques en Asie du sud-est

Le système constitutionnel et politique de la Thaïlande

par Jean-Marie Crouzatier

Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole

Copyright et diffusion : 2014

1^e édition : 2012

Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole
2 rue du doyen Gabriel Marty
31042 Toulouse cedex

ISBN : 978-2-36170-085-0

A propos de ce livre

Cet ouvrage doit beaucoup à mes amis Songkhla Vijaykagda, conseiller d'Etat et Vishnu Varunyou, président de chambre à la Cour administrative suprême. Ils ont accepté de relire tout ou partie de ce livre et m'ont aidé à y apporter maintes améliorations. Néanmoins, selon la formule consacrée, je reste bien entendu seul responsable de son contenu.

Je suis également redevable à plusieurs de mes étudiants de doctorat qui m'ont aidé dans mes recherches, notamment Jumpol Srijongsirikul et Jesada Pornchaiya.

Leurs travaux cités en bibliographie et en notes de bas de page témoignent de ce que m'ont apporté les recherches de mes anciens doctorants : à l'Université Thammasat, les professeurs Thapanan Nipithakul, Jantajira Iammayura, Supreeya Kaewla-Iad, Piyabutr Saengkanokkul ; au secrétariat général des juridictions administratives, Jait Satarwornseelporn et Apinya Kaewkamnerd ; au Conseil d'Etat, Prodepan Wattanasiritham.

La bienveillance et l'expertise du personnel du centre de documentation du Conseil d'Etat et de celui de la bibliothèque *Pridi Banomyong* de l'Université Thammasat ont grandement facilité mon travail de documentation à Bangkok. Qu'ils en soient remerciés.

Mes remerciements s'adressent également au service de coopération et d'action culturelle de l'ambassade de France à Bangkok pour son soutien constant à la coopération juridique entre l'Université Toulouse 1 Capitole, les cours administratives, le Conseil d'Etat et le centre d'études de droit français de l'Université Thammasat.

Enfin, ma gratitude va aux presses de l'Université Toulouse 1 Capitole qui ont accepté d'accueillir cet ouvrage dans la collection « Asie ».

SOMMAIRE

Première partie. L'instabilité constitutionnelle.....	15
1. La formation du royaume.....	19
2. La monarchie absolue.....	27
3. L'avènement du constitutionnalisme.....	37
4. Le parlementarisme sous tutelle militaire.....	55
5. L'incertaine transition démocratique.....	73
6. Les résistances au changement démocratique.....	89
 Deuxième partie. Un régime politique inédit.....	 101
1. Le monarque.....	111
2. Le peuple.....	131
3. Le parlement.....	159
4. Le gouvernement.....	185
 Troisième partie. L'émergence des contre-pouvoirs.....	 199
1. L'essor de la justice.....	201
2. Le devenir incertain des autorités indépendantes.....	237
3. La quête d'une démocratie locale.....	249

INTRODUCTION

La Thaïlande a suscité peu d'ouvrages de référence en français ; les raisons en sont multiples : le pays a échappé à la colonisation européenne et les « orientalistes » - britanniques, hollandais ou français - qui reprennent souvent le flambeau des recherches coloniales, ont exclu cette nation de leurs préoccupations ; même si elle a été impliquée dans la guerre du Viêt-nam et la catastrophe cambodgienne, la Thaïlande a échappé aux drames qui jalonnent le XXe siècle ; enfin, les chercheurs thaïlandais eux-mêmes ne parviennent que partiellement à combler ce vide, faute de se donner les moyens de faire connaître leurs travaux à l'étranger.

Cette lacune est particulièrement évidente sur le plan du droit et de la science politique. Il est vrai que présenter le système constitutionnel thaïlandais relève de la gageure : depuis la révolution de 1932 – dont le 80^{ème} anniversaire vient d'être célébré dans une atmosphère de scepticisme en raison des incertitudes sur l'avenir - qui mit fin à la monarchie absolue, dix-huit constitutions se sont en effet succédées (la longévité moyenne d'une constitution en Thaïlande étant donc inférieure à cinq ans...)¹. La succession rapide de coups d'Etat, suivis de « constitutions provisoires » (ou « chartes »), puis de « constitutions » vite remplacées, en font un terrain d'analyse idéal pour les constitutionnalistes tant sont nombreux et complexes les problèmes soulevés par le remplacement d'une constitution, notamment celui des vides juridiques et des lacunes qui en résultent².

¹ Depuis la charte provisoire du 27 juin 1932, la Thaïlande a connu sept chartes (ou constitutions provisoires) et onze constitutions. Jusqu'à présent, c'est la première constitution promulguée le 10 décembre 1932 qui a connu la vie la plus longue : elle a duré jusqu'au 9 mai 1946, soit treize ans et cinq mois. Celle qui vécut le moins longtemps fut promulguée le 22 octobre 1976 par le dictateur Thanin pour être abolie moins de douze mois plus tard. Il faut noter que si les chartes sont en principe provisoires, puisqu'elles ont vocation à laisser place à une véritable constitution, celle édictée le 28 janvier 1959 par le maréchal Sarit resta en vigueur plus de neuf ans (jusqu'en juin 1968).

² A titre d'illustration, l'abrogation de la constitution de 1997 a suscité une controverse chez les juristes et dans la classe politique sur le devenir des lois organiques en vigueur : en effet, la disparition d'une constitution n'a pas pour conséquence automatique la caducité des lois organiques ; théoriquement, leur abolition nécessite une abrogation expresse par une autre loi organique.

Cette alternance accélérée des textes constitutionnels explique le faible nombre des publications en langue française sur le sujet. Les auteurs préfèrent étudier les caractéristiques historiques, sociologiques ou culturelles du système, plutôt que les aspects politiques ou juridiques et la nature du « constitutionnalisme » thaïlandais, jugés trop instables ou inconstants.

Pourtant, il faut aller au-delà des apparences. Comme l'a montré Vishnu Varunyou dans une thèse de doctorat, ancienne mais toujours essentielle pour comprendre l'actualité³, l'instabilité des régimes constitutionnels et politiques en Thaïlande masque la remarquable permanence dans les constitutions successives de certains principes (formulés différemment selon les époques) et d'institutions considérées comme essentielles (diversement configurées selon les régimes politiques). Il faut y ajouter les pratiques et coutumes politiques qui se perpétuent malgré les changements constitutionnels.

Mais pour l'observateur occidental, leur compréhension suppose un changement de paradigme. Pour les Occidentaux en effet, la constitution est la loi fondamentale qui fixe des principes et des procédures, mais surtout des valeurs, qui déterminent la validité et la légitimité des actes des pouvoirs publics ; en ce sens, elle a pour but d'encadrer le pouvoir politique et d'assurer un Etat de droit. En Thaïlande, la constitution est considérée par les groupes dominants comme un moyen de consolider et de perpétuer leur domination plutôt que de s'auto-limiter. Conséquence : alors que dans la plupart des pays, la constitution est considérée comme un monument national, intangible, elle est en Thaïlande régulièrement abolie et remplacée au gré des évolutions de la vie politique, parce qu'elle est conçue comme un instrument de la politique au quotidien. Une nouvelle constitution peut légitimer *a posteriori* un coup d'Etat militaire⁴ en rachetant l'illégalité passée ou au contraire entamer une période de libéralisation ; elle est alors le point de départ d'un nouveau cycle de débats politiques

Cet état de fait ne rend pas pour autant inutile une étude des textes constitutionnels et des pratiques politiques en Thaïlande. D'abord parce que les élites thaïlandaises ne font qu'exprimer cyniquement ce qui est pratiqué de façon plus hypocrite dans l'ensemble des systèmes politiques (après tout, une

³ Cf. la bibliographie générale.

⁴ Depuis 1932, une dizaine de coups d'état militaires ont été couronnés de succès et, signe de dissensions au sein de l'armée, une dizaine d'autres ont échoué. Le plus souvent, l'armée utilise ce type d'intervention pour remplacer rapidement un gouvernement ou mettre fin à un processus politique qu'elle a initié mais qu'elle ne contrôle plus. Après chaque coup d'Etat, il est habituel de considérer que cette méthode de transmission du pouvoir est obsolète ; mais il s'avère que le coup d'Etat fait partie de la culture des militaires thaïlandais...

constitution est toujours le produit d'un rapport de forces, à la fois institutionnel, politique et social). Ensuite, et surtout, parce que le droit, produit du politique, le conditionne en retour, comme le prouve la réussite d'institutions créées récemment par les constitutions de 1997 et 2007 comme les juridictions administratives, le médiateur ou la commission nationale des droits de l'homme. Considérées comme des créations artificielles -car importées de l'étranger- condamnées à dépérir faute de terreau, elles ont pourtant pris racine pour devenir des éléments essentiels du système constitutionnel thaïlandais. La réussite du royaume de Thaïlande repose en effet sur l'ouverture du pays et sa remarquable capacité d'assimilation des influences étrangères. Sans jamais renoncer à conserver son identité propre, la Thaïlande parvient à faire la synthèse de ces apports pour en enrichir le ciment national.

Si le système politique et administratif thaïlandais est peu étudié dans les pays occidentaux, c'est également parce qu'il est la projection d'une culture nationale peu connue en Europe : les comportements administratifs, les prises de décisions politiques y sont le fait -comme cela fut toujours le cas- d'un petit groupe d'individus qui sont reliés par des réseaux personnalisés et informels plutôt que par des liens institutionnels ; ceci explique que la politique et l'administration thaïlandaise aient peu attiré l'attention des chercheurs occidentaux -notamment les politologues- accoutumés à traiter des idéologies, des politiques formalisées et des pratiques conventionnelles. Ces relations et pratiques informelles qui dominent aujourd'hui sont la continuation de celles utilisées par le palais royal et l'administration au XIX^e et au début du XX^e siècle. Lorsque des emprunts ont été faits à l'étranger -nombreux dans bien des domaines- ils ont toujours été réinterprétés et modifiés pour les adapter à la culture nationale : dès lors, beaucoup d'institutions sont familières aux Occidentaux ; mais intégrées dans la culture thaïlandaise, elles acquièrent de nouvelles fonctions et une signification différente. Car les emprunts sont toujours volontaires et sélectifs : ils sont associés aux besoins et aux motivations des élites dirigeantes.

PREMIERE PARTIE L'INSTABILITE CONSTITUTIONNELLE

Les débuts de l'histoire du peuple thaï sont mal connus en raison de l'absence de documents écrits. De plus, les rares traces anciennes ont été détruites de façon délibérée par les Birmans lors de la prise d'Ayutthaya en 1767 ; les historiens thaïlandais estiment que quatre-vingt-dix pour cent des écrits ont alors disparu. Ce n'est qu'en 1805 que le roi Rama I^{er} fit établir la première compilation des lois en vigueur, le code des trois sceaux.

Les traces de peuplement humain sont anciennes dans la région ; mais c'est avec le développement de la culture du riz et l'utilisation du bronze que les implantations se développent 1500 ans avant notre ère, puis davantage encore avec l'utilisation du fer vers 500 avant notre ère. La population est majoritairement constituée de ce que les historiens et linguistes appellent le groupe môn-khmer. Elle s'établit principalement dans le bassin du Mékong (Khmers), mais aussi à l'ouest dans le bassin de la Chao Phraya et sur la côte du golfe de Thaïlande (Môn). A partir du sixième siècle avant notre ère, ces populations établissent des contacts commerciaux avec l'Inde du sud et en importent nombre de technologies, mais aussi des idées concernant l'irrigation, la construction des édifices, ainsi que des principes d'organisation sociale et politique et les concepts indiens en matière de religion et de cultes⁵. La propagation de certains aspects de la civilisation indienne en Asie du sud-est semble être due en grande partie à des marchands indiens qui venaient se procurer diverses marchandises ainsi que des minerais, notamment l'étain et le cuivre. Evoqué par le pèlerin bouddhiste chinois Xuan Zang au milieu du VII^e siècle, l'art du royaume de Dvaravati qui couvrait la région centrale de l'actuelle Thaïlande entre le VI^e et le IX^e siècle porte d'ailleurs témoignage de ce type de transmission, car on y reconnaît les influences du Sri Lanka et de l'Inde (Amaravati). Cette civilisation se distingue par les traces de cités fortifiées de murailles de terre ovales et surtout par ses vestiges religieux essentiellement bouddhiques. Sur le plan juridique et politique, les Môn

⁵ Saraya Dhida, *(Sri) Dvaravati. The initial phase of thai history*, Bangkok, Muang boran, 1999 ; Nai Pan Hla, « The major role of the Mons in Southeast Asia », *The journal of the Siam society*, 1991, n° 1, p. 13-21.

traduisent du sanskrit en pali le code de Manu, qui devient le *dhammasattham* (ou *dhammasastra*) : ce dernier constituera le fondement et la source d'inspiration de la monarchie thaïlandaise⁶. Dans la mythologie, le code de Manu est révélé aux hommes par les dieux ; il est l'expression d'une vérité éternelle et sacrée.

Cette tradition mène-khmère a été progressivement supplantée par un apport de populations venues du nord, probablement originaires du Yunnan et repoussées par les armées Han à partir du VI^e siècle de notre ère. Plus que d'une « invasion », il s'est agi d'une infiltration lente le long des fleuves et rivières jusqu'au XIII^e siècle quand la poussée mongole des troupes de Kubilai Khan accentua les migrations vers le sud. Ces populations parlaient un groupe de langues appelées Tai. La langue tai, aujourd'hui dénommée « thaï »⁷, devint dominante au XIII^e siècle dans le bassin de la Chao Phraya, en absorbant des termes, des règles grammaticales et même la syntaxe du khmer et du môn. Leur rapide implantation dans la région fut la conséquence de l'affaiblissement de l'empire khmer et de la chute de la puissance birmane sous le coup des Mongols (prise de Pagan par les Mongols en 1287), mais aussi de l'encadrement méthodique des populations qui les avaient précédées.

Malgré ces flux, la population du bassin de la chao Phraya restait relativement clairsemée le long de la rivière et des côtes ; la plus grande partie de la région était couverte de forêts (et le restera d'ailleurs jusqu'au XIX^e siècle). Les sites de peuplement sont donc séparés les uns des autres par des chaînes de montagnes ou de hautes collines, la forêt ou la mer. L'unité politique de base dans la région était la cité-État, ou seigneurie, dénommée en

⁶ Une trace du *Dhammasattham* ou *Dhammasastra* est conservée dans le titre préliminaire de la collection des anciennes lois datées de l'époque d'Ayutthaya, ou même antérieures, et codifiées en 1805. L'historien Robert Lingat indique que « le droit siamois nous est parvenu dans un code unique, compilé en 1805 sur les ordres du roi P'rāh P'ūtth'ā Yōt Fa, le fondateur de la dynastie actuellement régnante des Cakkri. // Le code de 1805 est formé de deux parties bien distinctes. Une partie, comprenant environ le tiers des textes, contient essentiellement des édits royaux, c'est-à-dire des mesures générales rédigées sous forme d'instructions notifiées par le roi à de hauts fonctionnaires... L'autre partie, la plus importante et aussi la plus ancienne, constitue un véritable code, c'est-à-dire qu'elle se présente comme un arrangement méthodique et exhaustif des règles légales. Elle commence par un texte intitulé *dhammasattham*, qui n'est en réalité que le début ou le prologue habituel d'un traité de ce genre ». Lingat Robert, « La conception du droit dans l'Indochine Hīnayāniste », *BEFEO*, XLIV, I, 1947-1950, p. 180-181. Sur ce point, voir également prince Dhani Nivat, "The old siamese conception of the monarchy", *The journal of the Siam society*, 1947, n° 2, p. 97.

⁷ Selon l'usage, « tai » est utilisé pour désigner les divers groupes ethnolinguistiques de langue thaï (qui s'étendent de la Chine à la Malaisie) et « thaï » pour désigner l'identité culturelle des ressortissants du royaume du Siam devenu Thaïlande en 1939 ; « Thaïlandais » renvoie aux citoyens de l'Etat contemporain.

thaï *mueang*. La plupart des *mueang* étaient de petites villes fortifiées où habitait le seigneur, le *jao*. Les villages alentour se plaçaient sous la protection du *mueang* en échange de corvées et de réquisitions en cas de conflit.

Chapitre 1

LA FORMATION DU ROYAUME

Entre le XIII^e et le XV^e siècle, une transformation profonde dans l'art de la guerre permit à des gouvernants ambitieux d'étendre leur domination : les armes à feu apparurent (d'abord des canons importés de Chine et d'Arabie ; puis des mousquets fournis par les Portugais) ; les éléphants furent utilisés à grande échelle pour le transport et les manœuvres ; davantage d'hommes furent recrutés et équipés pour le combat. C'est ainsi, par la menace ou l'emploi de la force, que les *mueang* se regroupèrent en confédérations, les *khwaen*. Le chef du *khwaen* déléguait la direction des *mueang* à ses fils ou à des membres de sa famille ; il attirait des artisans pour se faire construire une résidence de prestige ; il se prévalait le plus souvent du bouddhisme, extrêmement populaire à cette époque, pour justifier son pouvoir. Le bouddhisme était pratiqué dans la région depuis le début de l'ère chrétienne, mais dans le cadre d'un syncrétisme avec les autres cultes et dieux de l'Inde (Shiva et Vishnu notamment). C'est au XIII^e siècle que des moines planteront le bouddhisme theravada venu du Sri Lanka, qui deviendra la religion dominante⁸. Contrairement au brahmanisme et au bouddhisme mahayana réservés à l'élite, ce dernier est tourné vers les masses. Les seigneurs thaïs se posèrent très vite en prosélytes de ce mouvement. Les dirigeants finançaient donc la construction de temples et de *stupa*, entretenaient les bonzes et vénéraient des reliques et les images du Bouddha. Cependant, le désir de légitimer leur pouvoir auprès des autochtones les poussa à une attitude de syncrétisme : ils annexèrent les cultes môn-khmers

⁸ La principale division de l'histoire du bouddhisme sépare le « petit véhicule » (*Theravada*, ou *Hinayana*) du « grand véhicule » (*Mahayana*). Les tenants du premier, disciples plus ou moins directs du Bouddha, pensent que la libération définitive de la souffrance est réservée à ceux qui parviennent à éteindre totalement leurs désirs ; l'idéal est de se faire religieux et de parvenir à ne plus renaître. Les partisans du « grand véhicule » considèrent que tous les êtres peuvent parvenir à l'état de Bouddha ; l'idéal est de renaître, non pas forcément comme moine, mais toujours comme un *Bodhisattva*, afin d'aider jusqu'au dernier, les êtres vivants à se sauver. Il ressort de cette différence de conception que l'ordre religieux n'a pas la même importance chez les uns et chez les autres. Pour les tenants du bouddhisme theravada de Thaïlande, l'ordre des bonzes, le *sangha*, et le respect de la règle (*vinaya*) sont le seul garant de la continuité du message originel du Bouddha.

voués aux dieux du sol (le roi étant alors la personnification du dieu du sol, il était le maître du sol du royaume) et adoptèrent, tout en les remaniant, de multiples rites de la royauté angkoriennne. Réajustant le modèle du *devaraja* (roi-dieu) aux normes de la doctrine bouddhique, ils s'affirmèrent comme des *dharmaraja* (maître de la loi), puis comme des *chakravartin*, ces êtres d'exception seuls aptes à faire tourner la roue de la loi.

Parmi les petits royaumes qui émergeaient durant cette période, le plus important était sans conteste celui de Chiang-Maï. Fondé sur la rivière Ping en 1296 par Mangrai, un prince d'ascendance à la fois thaïe et môn-khmère, il avait soumis une vaste région qui s'étendait au nord au-delà du Mékong et à l'est jusqu'à la rivière Nan. Le royaume fut baptisé Lanna, c'est-à-dire « un million de rizières ». A l'est, le long du Mékong, les descendants de Fa Ngum dirigeaient à Luang-Prabang le royaume de Lanchang (« un million d'éléphants »). Plus au sud, une autre confédération s'était libérée de la tutelle de l'empire khmer ; dirigée à la fin du XIII^e siècle par le roi Rama Kamheng, elle avait pour capitale Sukhothai (puis, pour des raisons militaires, Phitsanulok). On doit à ce roi une inscription célèbre, datée de 1292, que les Thaïs considèrent aujourd'hui comme l'acte fondateur de la nation : il s'y présente comme le « chef et souverain de tous les Thaïs ». C'est à Sukhothai, entre 1250 et 1350, que se sont élaborés certains traits caractéristiques de la civilisation siamoise, de ses institutions, et d'un style artistique original. La ville était en effet située à la limite entre la zone d'influence khmère et la zone d'influence môn et birmane. C'est notamment à Sukhothai qu'apparaît la première conception structurée de la monarchie : les souverains de Sukhothai étaient des monarques patriarcaux, accessibles à leurs sujets qui pouvaient rechercher auprès d'eux la réparation des injustices. Georges Coedes a donné la traduction d'une célèbre inscription de 1292 selon laquelle « dans l'embrasement de la porte du palais, il y a une cloche suspendue ; si un habitant du royaume a quelque grief ou quelque affaire qui ulcère ses entrailles et tourmente son esprit, qu'il désire exposer au roi, ce n'est pas difficile : il n'a qu'à frapper la cloche suspendue. Chaque fois que le roi Rama Kamheng entend cet appel, il interroge le plaignant sur son affaire et la juge en toute impartialité »⁹. Cette conception patriarcale de la monarchie est le résultat de la fusion du vieux fonds thaï avec les conceptions du royaume môn de Dvaravati, imprégné de bouddhisme, dont l'antique loi du *dhammasastra* était la traduction formelle. Ce code, dont le respect permettait aux monarques de mériter le titre de « roi de justice », recommande la pratique des dix vertus

⁹ Coedes Georges, *Les Etats hindouisés d'Indochine et d'Indonésie*, Paris, de Boccard, 1989, p. 346.

cardinales de charité, moralité, générosité, droiture, douceur, tempérance, maîtrise de soi, non-violence, patience et tolérance¹⁰.

A en juger par son contenu et son style très caractéristiques, le *dhammasastra* constitue aussi bien une source de réflexion intellectuelle et un creuset culturel d'inspiration bouddhique qu'une véritable œuvre politico-juridique classique, traitant des questions de souveraineté royale. Les fondements théoriques de la politique et du système juridique sont synthétisés dans ce texte d'une manière décisive. A l'égard de la royauté bouddhique, le *dhammasastra* s'est affirmé depuis l'époque d'Ayutthaya comme un complément des *Écritures bouddhiques* sur le plan politique et juridique¹¹. Il apporte à la constitution de la royauté traditionnelle des éléments fondamentaux. Il s'agit notamment de deux récits légendaires : l'un est tiré d'un chapitre du *Tipitaka*, le canon bouddhique en langue pâli, concernant les origines de la société et l'exigence du pouvoir politique ; l'autre, mêlé de traces de la culture juridique de l'Inde, concerne les sources du droit et le caractère transcendant acquis par un personnage mythique, Manosara¹². Ce texte fixe donc l'idéal de la royauté auquel tous les rois siamois sont appelés à se conformer¹³.

¹⁰ Nipithakul Thapanan, *Les sources du droit et du pouvoir politique*, Toulouse, Presses de l'Université de Toulouse 1, 2007, p. 97 et s.

¹¹ « It is impossible to conclude whether this work was composed in Ramannadesa or introduced from elsewhere. In either event, the first Buddhist kings of Pagan and Siam treated it as part of the Pali Cultural Package, as part of the pre-existing Pali literature on which they could draw. » in Huxley Andrew, « Sanction in the Theravada Buddhist Kingdoms of South East Asia », *Recueil de la Société Jean Bodin*, vol. LVII, fas. IV, 1992, p. 340.

¹² Sur ce dernier point, l'explication de Robert Lingat reste encore valable : « Ce serait une grave erreur de prendre cette addition à la légende pour un simple enjolivement. [...], elle est d'une grande importance pour le développement ultérieur du droit dans les pays bouddhistes de l'Indochine. Elle tend, en effet, à maintenir dans le monde bouddhiste la notion indienne d'une Loi liée à l'ordre cosmique, source et modèle constants du droit positif. Les préceptes de Manou recueillis dans le *dhammasattham* ne sont pas plus l'expression de la volonté du prince que l'énonciation de règles entrées dans l'usage. Ils expriment des lois fondamentales, existant de tout temps, qui s'imposent même à un roi comme *Mahāsammata*, s'il veut réussir à faire régner la justice parmi les hommes. Sans doute, la fiction qui matérialise ces conceptions nous semble bien puérile. Mais on ne saurait en mesurer la portée que d'après le degré de crédulité de ceux auxquels elle était présentée, et le succès que la fable du Manou volant a rencontré en Birmanie, au Siam et au Cambodge, montre assez que nos auteurs ont été de bons psychologues. Grâce à elle, les *dhammasattham* vont apporter aux nations bouddhiques un instrument pour l'organisation et le perfectionnement de leur droit » dans Lingat Robert, *op. cit.*, n° 62, p. 171.

¹³ Nipithakul Thapanan, « Le fondement religieux du pouvoir politique en Thaïlande », in Crouzatier Jean-Marie (dir), *Mutation du droit public en Asie du Sud-Est : Influences extérieures et adaptations*, Toulouse, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2001, p. 36.

1 - La domination d'Ayutthaya

Enfin, plus près du golfe, une zone regroupant les actuelles localités de Phetchaburi, Suphanburi et Lopburi était dirigée par Ayutthaya. Les commerçants chinois appelaient cette région Xian, ce qui donnera chez les Portugais, puis les Européens en général, Siam. Le royaume bénéficiait de l'expérience administrative ancienne des Mōns et des Khmers, de la main-d'œuvre et du savoir-faire guerrier des Thaïs, de la fortune et de l'habileté commerçante de la communauté chinoise locale.

Chacun de ces centres étendait son influence sur les *mueang* voisins en utilisant une technique originale : le dirigeant du *mueang* qui avait été vaincu ou s'était soumis, restait généralement en place ; mais il devait offrir une sœur ou une fille en mariage à son suzerain (et donc une ou deux otages pour assurer sa loyauté), fournir un tribut annuel pour marquer son statut subordonné et enfin garantir l'envoi de troupes quand le suzerain décidait de mobiliser l'armée. En contrepartie, le suzerain garantissait la sécurité du *mueang* et de son dirigeant. Le principe cardinal de ces alliances politiques était donc que le dirigeant subordonné, loin d'être exilé ou déchu, voyait son pouvoir renforcé afin d'être plus utile à son suzerain. De même, le *mueang* n'était pas détruit mais réuni à un ensemble plus large et bénéficiait donc de la puissance et des richesses de cet ensemble.

Vers la fin du XIV^e siècle, ces confédérations entamèrent un cycle de combats intermittents ; la conscription devint de plus en plus massive et la taille des armées grandit considérablement, tandis que les sociétés devenaient toujours plus guerrières. Mais c'est autant par sa puissance commerciale et financière que par sa force militaire qu'Ayutthaya allait s'assurer progressivement le contrôle des royaumes du nord. Profitant de la désagrégation de l'empire khmer, la cité était en effet devenue le premier partenaire commercial de la Chine dans la région ; elle protégeait le transport des marchandises circulant entre l'est et l'ouest par terre (à travers l'isthme de Kra), pour éviter la route maritime du détroit de Malacca infesté de pirates. Ayutthaya servait d'entrepôt, les marchandises étant échangées entre l'est (la Chine), l'ouest (l'Inde et l'Arabie) et le sud (l'archipel de Malaisie) : soie, brocards et porcelaines chinoises ; cuivre japonais ; armes, cotonnades, épices et tapis d'origine indienne et persane ; ivoire, étain, bois précieux du Siam. La richesse et les liens commerciaux permettaient à Ayutthaya d'accéder aux armes et aux mercenaires portugais ; mais elle n'eut pas à les utiliser souvent ; la plupart des cités du nord acceptèrent sa domination dans l'espoir de partager sa prospérité. Les familles dirigeantes des cités du nord nouèrent des liens matrimoniaux avec la dynastie d'Ayutthaya ; les guerriers du nord

servaient comme officiers dans son armée ; les élites s'installèrent dans la capitale et se mêlèrent à l'aristocratie dirigeante. C'est ainsi qu'Ayutthaya absorba progressivement les structures administratives, les goûts architecturaux, les pratiques religieuses et une grande partie de la langue de ses voisins du nord, notamment de Sukhothai. À la fin du XVI^e siècle, elle était devenue la capitale d'une large fédération.

La cité était certainement la plus importante d'Asie du sud-est ; la plus cosmopolite également : on y trouvait des communautés de Chinois, Vietnamiens, Chams, Arabes, Indiens, Malais ; les Portugais signèrent le premier traité de commerce en 1511 ; les Hollandais arrivèrent en 1604, attirés par le commerce avec la Chine et le Japon ; les Danois et les Anglais suivirent plus tard ; les Japonais avaient constitué de véritables comptoirs dans les faubourgs de la ville ; les Français échangèrent une série d'ambassades entre 1685 et 1687... La cour utilisait leurs services : des Chinois administraient le commerce, des Hollandais construisaient des navires, des ingénieurs français et italiens planifiaient les fortifications et les installations hydrauliques, les Perses pratiquaient la médecine... Les dirigeants acceptaient les nouvelles technologies et empruntaient les styles vestimentaires et architecturaux de Perse, d'Europe et de Chine.

La société était strictement hiérarchisée et divisée entre la noblesse (à peu près 2 000 personnes et leurs familles) et le peuple qui devait tout ou partie de son travail pour l'entretien de l'élite. La noblesse était elle-même structurée, chacun de ses membres occupant un poste officiel, étant titulaire d'un titre et d'un rang spécifiques. L'administration était divisée en quatre ministères : le premier avait la charge du palais, du trésor, de la sécurité et de la justice ; le deuxième gérait l'armée et les relations extérieures ; le troisième avait en charge le commerce et les communautés étrangères ; le quatrième était composé des brahmanes chargés des rituels, de l'astrologie et des archives. L'entrée dans l'administration était un privilège de la noblesse. Un encadrement étroit de la population était assuré par deux modalités alternatives : l'esclavage et l'inscription des hommes libres dans des réseaux de clientèle. Sur ce dernier point, les Thaïs mirent en place sous le règne du roi Baroma Trailokanat (1448-1488) un régime très élaboré de clientèle et de grades appelé *sakdina* (le pouvoir des champs). Ce régime est fondé sur l'idée, récurrente dans les royaumes asiatiques, que le souverain est « maître de la terre et des vies » : il a donc le pouvoir d'allouer des terres à ses sujets. Dans le cadre du régime *sakdina*, les princes, les nobles, les roturiers et même certains esclaves se voyaient confier un grade par le ministère du palais ; ce grade correspondait à une superficie déterminée de rizières exploitées. Le statut de

chaque individu était donc fonction de l'importance du terrain qui lui était alloué. Seuls les princes et les dignitaires recevaient directement des terres de la couronne. Les roturiers avaient, quant à eux, l'obligation de se placer sous l'autorité des premiers, définis comme *nai* (patron) et c'est d'eux qu'ils recevaient des lots de rizières correspondant à leur grade. Un prince divisait donc une partie de son domaine entre des fonctionnaires-clients qui, à leur tour, faisaient office de *nai* pour les roturiers exploitant leurs rizières. La relation patron-client était fondée sur des droits et devoirs précisément définis. Ce système visait à contrôler la population dans le contexte d'un royaume où la terre abondait mais où la population pour l'exploiter était rare. Dans une telle société, les relations de dépendance étaient donc étroites¹⁴.

2 - L'institution monarchique

La monarchie devint extrêmement puissante car elle s'était réservée grâce à des monopoles la plus grande partie du commerce extérieur ; par le prélèvement de taxes, elle profitait également de l'expansion de l'économie locale. Pour renforcer la légitimité de ce pouvoir, le roi Prasat Thong, dans les années 1630, remit en honneur les liens traditionnels qui rattachaient ses aïeux à la civilisation khmère : la dynastie se réclama des souverains d'Angkor (malgré les guerres qui avaient opposé les deux royaumes jusqu'au XVI^e siècle et l'abandon d'Angkor par la monarchie khmère) et le roi fut identifié à Rama, un avatar de Vishnu ; des brahmanes furent chargés d'élaborer les rituels de la cour, notamment lors du couronnement, du mariage et de l'incinération du souverain, ainsi que dans la cérémonie annuelle du premier labour ; de nombreux temples furent construits selon des plans inspirés d'Angkor Vat. Comme au Cambodge, le bouddhisme theravada fut mélangé à d'autres pratiques religieuses, notamment hindouistes, et à des croyances populaires dans les esprits, spécialement dans leur pouvoir de prévoir et d'influencer le futur. Les dirigeants d'Asie du sud appréciaient les dieux hindous en raison de la possibilité, comme le montre Angkor, d'associer le dirigeant avec les dieux les plus importants du panthéon hindou (Vishnu, Shiva). Dans son rôle de souverain, maître et protecteur de l'univers, le dieu offre en effet un parallèle approprié au monarque protecteur de son peuple. Dans le même temps, le souverain voyait l'intérêt de s'approprier les pouvoirs surnaturels dérivés de certaines pratiques bouddhistes ; mais cette association nécessitait le consentement de l'ordre monastique (*sangha*). C'est ainsi que le

¹⁴ Voir l'analyse de Georges Condominas, *L'espace social. A propos de l'Asie du sud-est*, Paris, Flammarion, 1980, p. 307 et s.

roi et le *sangha* s'accordaient sur leur rôle respectif, spirituel et politique : le *sangha* légitimait le pouvoir et obtenait en échange la protection et le patronage du dirigeant (il était de plus exempté de taxes et des services dus au roi) ; en retour, ce dernier avait droit de regard sur l'organisation administrative de l'ordre et sa richesse matérielle, mais devait subir d'éventuelles critiques relatives aux impôts, à la conscription, à la chasse aux animaux...

En tant que *Bodhisattva*, c'est-à-dire futur Bouddha, le monarque vertueux a la charge d'acheminer tous ses sujets avec lui vers le *nirvana* ; tout en régnant sur son royaume avec justice, le roi prend le plus grand soin de veiller à la moralité de ses sujets en conformité avec la doctrine bouddhique. Sa mission est donc autant morale et spirituelle que laïque et temporelle. Au total, rien ne venait limiter la puissance d'un souverain semi-divin sur lequel le commun des mortels ne pouvait porter ses regards et auquel il ne pouvait s'adresser qu'en se prosternant ; il convient cependant d'ajouter que l'isolement où se trouvait le roi contribuait à limiter son pouvoir effectif, même à l'égard des fonctionnaires dont il jugeait nécessaire de garantir le loyalisme par une cérémonie annuelle de prestation de serment. De plus, l'administration dont il disposait était rudimentaire : les quatre généraux qui entourent le roi remplissent des tâches civiles, donnant ainsi naissance à quatre ministères de l'intérieur, de la maison du roi, des finances et de l'agriculture. Ce n'est qu'à partir du XV^e siècle que l'organisation administrative centrale sera rationalisée.

La succession au trône n'obéissait pas à des règles fixes ; contrairement à la monarchie française où la loi salique était généralement respectée, permettant au fils aîné du roi défunt de lui succéder, aucun principe définitif ne réglait les questions de succession au Siam. Théoriquement, le monarque accédait au trône à la suite d'une élection. Or, la polygamie pratiquée traditionnellement par les rois engendrait naturellement plusieurs héritiers. Aussi, les aspirants au trône étaient-ils généralement nombreux ; ils invoquaient à la fois les mérites qu'ils avaient accumulés dans les vies antérieures, leur puissance du moment et les appuis dont ils jouissaient dans les cercles proches du pouvoir ; pratiquement, chaque succession ouvrait une période de tensions et d'oppositions entre les frères et les enfants du roi décédé. Ces derniers s'appuyaient sur des factions de nobles et de militaires qui les soutenaient dans l'espoir d'obtenir un avancement. Dans certains cas, la succession pouvait donner lieu à une sorte de guerre civile dans la capitale, à moins que certains candidats malheureux n'aient la sagesse de se retirer à temps dans un monastère pour y prendre l'habit de moine ; elle se terminait

par des purges de membres de la noblesse qui avaient soutenu le candidat malheureux ainsi que de leurs familles. Ceux qui avaient aidé le roi à conquérir la couronne pouvaient attendre en retour ses faveurs et la fortune.

À cette époque, le commerce mettait Ayutthaya en concurrence avec deux puissances : à l'ouest, le royaume de Pegu situé dans le bassin de l'Irawadi ; à l'est, l'empire khmer qui avait abandonné la capitale d'Angkor en faveur d'Udong, dans le delta du Mékong. Ces trois capitales étaient en compétition pour contrôler les ressources des forêts exotiques très recherchées par les Chinois. S'ensuivit une série de campagnes où chacune des cités fut tour à tour assiégée et mise à sac ; en 1767, Ayutthaya fut saccagée pour la deuxième fois par les armées birmanes ; ces dernières détruisirent non seulement les infrastructures matérielles de la ville (nivellement des murs, incendie des arsenaux, destruction des palais et des temples), mais aussi les ressources intellectuelles (images du Bouddha, bibliothèques, ateliers) et humaines (deux mille membres de la famille royale et la plus grande partie de sa population furent réduits en esclavage et déportés en Birmanie). La destruction fut si violente que, depuis lors, les Birmans sont présentés dans l'histoire thaïlandaise comme l'ennemi héréditaire.

Les combats se poursuivirent pendant une quarantaine d'années. Outre les régions situées autour d'Ayutthaya, désormais dépeuplées, les attaques des armées birmanes se portèrent sur le royaume de Lanna : la capitale Chiang Mai dut être abandonnée et une partie du royaume fut désertée ; la plupart des cités du nord furent quittées par les habitants sous l'effet des incursions birmanes qui continuèrent jusqu'en 1819.

Chapitre 2

LA MONARCHIE ABSOLUE

Une quinzaine d'années après la chute d'Ayutthaya, une nouvelle capitale fut construite plus au sud, au bord de la rivière Chao Phraya : Thonburi. Les origines de son fondateur, Phaya Taksin, sont obscures ; il était sans doute le fils d'un négociant chinois et de sa femme thaïe. Doté d'un grand charisme, il rassembla autour de lui des commerçants, mais aussi des aventuriers et quelques membres de la noblesse. Il choisit comme site de la nouvelle capitale Thonburi, pour des raisons de défense militaire (la ville était partiellement entourée de marécages), mais aussi parce qu'elle était située au bord de la Chao Phraya, face à un ancien comptoir chinois, Bangkok. Il utilisa ses relations avec la communauté chinoise pour importer du riz destiné aux populations des provinces dévastées et pour régénérer le commerce entre l'est et l'ouest. Durant les années 1770, il organisa plusieurs expéditions militaires au cours desquelles il captura plusieurs milliers de Laos, plusieurs dizaines de milliers de Khmers et de Malais afin de repeupler la région de Bangkok et la plaine centrale. En quelques années, il avait reconstitué le territoire du royaume d'Ayutthaya et établi sa suzeraineté sur Champassak et Vientiane. Mais, après un coup d'Etat en avril 1782 et l'exécution de Taksin, c'est un représentant de la noblesse, Thongduang, qui monta sur le trône avec le titre de Rama I^{er} ; la dynastie royale qui s'installait alors prit le nom du titre ministériel porté par Thongduang : Chakri. Le nouveau régime se présenta comme une restauration de la tradition d'Ayutthaya ; la capitale fut transportée de l'autre côté de la rivière, à Bangkok, et dessinée selon des principes semblables à ceux d'Ayutthaya ; les restes des monuments détruits dans l'ancienne capitale furent transportés dans la ville et incorporés dans les nouveaux bâtiments ; les quelques manuscrits qui avaient pu être sauvés furent rassemblés et codifiés...

1 - Le statut du monarque

La monarchie rechercha sa légitimité dans trois fondements : la tradition patriarcale de l'époque de Sukhothai, où le roi guidait ses hommes dans la guerre et était, en temps de paix, le père de ses sujets auxquels il assurait un

gouvernement juste ; la tradition brahmanique du dieu-roi, héritée de l'Inde et transmise par l'empire khmer, selon laquelle la fonction principale du roi est de mettre en harmonie les activités terrestres avec les forces cosmiques de l'univers ; le bouddhisme enfin, qui est à la source du concept de souverain universel (*chakravartin*), détenteur par principe des dix vertus majeures prônées par le bouddhisme. Les cérémonies traditionnelles de la cour furent restaurées, le site de la nouvelle capitale fut dénommé *Rattanakosin* (le joyau d'Indra) ou *Krungthep* (la cité sacrée). Le monarque fut divinisé ; il était un *Bodhisattva*, c'est-à-dire un être ayant accumulé suffisamment de mérite durant ses vies antérieures pour avoir le droit de régner dans la justice, avant de devenir Bouddha dans le futur et de régner sur le monde. La légitimité du monarque ne dépendait pas du sang ou de la lignée dynastique, mais de son incarnation en un Bouddha en devenir¹⁵. D'ailleurs, dès le début, Rama I^{er} va faire du royaume le centre du bouddhisme theravada ; il convoque un concile en 1788 pour réviser dans le sens d'une plus grande rigueur le canon pâli.

Pour assurer une transition pacifique et raffermir la monarchie, la règle selon laquelle le roi en exercice désignait son successeur s'imposa. En l'absence de désignation expresse du successeur par le roi, le choix du nouveau roi incombait traditionnellement à un conseil réuni dans ce but et rassemblant l'élite de la famille royale, les hauts dignitaires et les dirigeants du *sangha*. C'est ainsi qu'en 1868, le roi Mongkut, ne voulant pas désigner comme successeur son fils aîné qui n'était âgé alors que de quinze ans, par crainte d'une révolution de palais, laissa au Conseil du royaume le soin de choisir parmi les princes de la famille royale le plus apte à lui succéder.

Ce monarque devait gérer une société en profonde transformation ; le commerce et l'économie se développaient rapidement, essentiellement grâce au commerce du riz avec la Chine et à l'immigration chinoise. Au milieu du XIX^e siècle, 300 000 Chinois résidaient dans la ville, la plupart d'entre eux étant de la deuxième génération. Quelques familles chinoises s'étaient intégrées et bénéficiaient, dès le début du XIX^e siècle, du patronage royal et jouaient le rôle de courtier pour la monarchie ; leur dynamisme, leur sens des affaires et l'efficacité de leur organisation les amenèrent à jouer un rôle considérable dans la nouvelle capitale, ce qui se reflétait dans la mode et le style architectural. Mais il n'en allait pas de même pour la plus grande partie d'entre eux : dans un premier temps, le gouvernement tenta de gérer cette communauté en intégrant ses dirigeants dans la bureaucratie et en les rendant

¹⁵ Sur tous ces points, voir Nipithakul Thapanan, « Le fondement religieux du pouvoir politique en Thaïlande », in Crouzatier Jean Marie (dir.), *Mutations du droit public en Asie du Sud-est*, Toulouse, Presses de l'Université des sciences sociales, 2001, p. 34 et s.

responsables de ses activités. Mais cette méthode ne convenait pas : les Chinois ne formaient pas une communauté dont les leaders pouvaient être cooptés par la cour ; ils étaient trop nombreux, leurs origines régionales trop différentes, leurs activités trop variables, pour être contrôlés facilement. En 1889, des bandes chinoises rivales se livrèrent une véritable bataille rangée dans le centre de la capitale pendant trois jours, sans que les forces gouvernementales ne puissent l'empêcher.

Parallèlement, cette nouvelle société urbaine en formation était ouverte aux idées apportées par les étrangers qui revenaient à Bangkok depuis les années 1810 : d'abord un consul portugais, puis quelques émissaires européens, des missionnaires, des commerçants... Mais les puissances européennes représentaient également un danger : l'expansion britannique en Inde menaçait la région par le sud (installation de bases militaires à Penang et Singapour) et par l'ouest (invasion de la Birmanie en 1826) ; les profits retirés de la vente de l'opium en Chine amenèrent les commerçants britanniques à rechercher des débouchés parmi les communautés chinoises expatriées dans la région, notamment à Bangkok ; le gouvernement britannique imposa à la Thaïlande un traité (le traité Bowring) reconnaissant la liberté du commerce et permettant au capital occidental de pénétrer le pays sans nécessiter une colonisation formelle. À l'est, les Français imposèrent un protectorat au Cambodge et au Laos en 1863 et demandèrent à la Thaïlande la délimitation d'une frontière. C'est sous la pression des puissances coloniales que le Siam commença de partager la conception européenne de la souveraineté et de la territorialité.

Le roi Mongkut (1851-1868) consacra son règne à raffermir la monarchie face aux désordres intérieurs et aux dangers extérieurs. Il publia un grand nombre de décrets et de proclamations royales qui n'étaient pas des normes proprement dites, mais les déclarations de principe destinées à guider l'action des administrateurs et du peuple, dans le style de la Chine impériale. Plusieurs de ces textes visaient à accroître la préséance de la monarchie et la distance entre elle et le reste de la société : il imposa des règles sur l'utilisation du *rachasap*, un langage dérivé du khmer spécialement destiné à s'adresser au roi ; il reconfigura le calendrier pour qu'il débute à la fondation de Bangkok et de la dynastie Chakri et créa des jours fériés pour célébrer la fondation de la dynastie et l'anniversaire du roi ; il institua une hiérarchie très précise au sein de la famille royale, basée sur l'âge, le statut de la mère et la position généalogique vis-à-vis du roi régnant et imagina des titres correspondants à cette gradation ; il modifia les lois de succession pour privilégier la succession patrilinéaire... Mais ce fut le même souverain qui initia une modification

profonde de la conception traditionnelle du pouvoir royal : lors des cérémonies annuelles d'allégeance au monarque de la part des ministres et des fonctionnaires, il instaura la coutume (reprise par ses successeurs) de promettre solennellement d'être loyal à son peuple ; l'allégeance était ainsi mutuelle. Il permit également aux citoyens de déposer une demande (*dhika*) contre les membres de la famille royale quatre jours par mois ; cette procédure constituait la première tentative d'une auto-limitation de la monarchie ; une cour spéciale fut d'ailleurs formée pour traiter les nombreuses demandes. Enfin, il assuma également son rôle de régulateur de la loi bouddhique en fondant, au sein du *sangha*, une nouvelle congrégation, les *Thammayut* (*Dhammayutika*), observant des pratiques religieuses plus strictes que la congrégation majoritaire appelée *Mahanikaya*. Dans le même temps, son ambition était de créer un État-nation centralisé et unifié, à l'image des États européens.

2 - La modernisation du royaume

En 1868, son fils Chulalongkorn lui succéda ; en quarante-deux ans de règne, il devait transformer l'ordre traditionnel de la Thaïlande pour en faire un État-nation moderne. Dès son accession au trône, à l'âge de quinze ans, il décida de voyager dans les colonies de Singapour, Java, Birmanie et Inde afin de choisir, disait-il, des modèles pour assurer la prospérité de son pays ; il envoya une vingtaine de jeunes nobles suivre des études à Singapour ; il fit traduire plusieurs constitutions européennes et fut très impressionné par le code Napoléon. Dès qu'il atteint sa majorité, il nomma un Conseil d'État et un Conseil privé composés de membres de la famille royale et les chargea d'étudier un programme de réformes ; d'emblée il proposait l'abolition des corvées, de l'esclavage et des jeux d'argent ; par ailleurs, il souhaitait une réforme des finances publiques et des juridictions, la création d'une administration et d'une police d'État et le développement de l'agriculture et de l'éducation¹⁶. Sur la plupart de ces points il dut composer avec la noblesse et les représentants des financiers et des commerçants ; faute de crédits et de personnel qualifié, les réalisations ne progressèrent qu'avec une extrême lenteur ; mais il parvint progressivement à assurer son contrôle sur la

¹⁶ Comme la réforme de l'éducation marquait le pas, du fait de l'absence de moyens matériels et financiers, le roi demanda au « patriarche » du *sangha* d'exploiter le réseau des pagodes pour y installer des écoles ; les bonzes se chargeaient d'une partie de l'enseignement primaire puisqu'ils assuraient depuis des siècles l'alphabétisation des garçons. Cette utilisation des bonzes et des pagodes pour l'enseignement primaire se cantonna d'abord aux centres urbains, puis s'étendit dans les zones rurales et perdura pendant plus d'un siècle.

perception des impôts, à organiser une garde royale salariée et équipée des armes les plus récentes ainsi qu'une armée formée de conscrits entraînés. L'administration centrale fut réorganisée sur une base fonctionnelle par la création de douze ministères sur le modèle occidental. Il mit en place une administration locale et en fit une véritable courroie de transmission de l'administration centrale : à la place des traditionnels *mueang* rattachés à différents ministères par des liens ancestraux, il institua dans chaque province un représentant du pouvoir central, le commissaire royal, nommé par le roi dépendant directement de l'administration centrale ; à partir de 1902, les fonctionnaires percevaient un salaire de la capitale au lieu de vivre des profits que leur rapportait leur position sociale. La réforme de la justice suivit le même modèle de centralisation ; en 1892, les affaires de la capitale furent transférées des juridictions traditionnelles à une nouvelle structure unique ; à partir de 1902, les juridictions provinciales furent réorganisées en une seule structure et passèrent sous l'autorité du ministère de la Justice. Un code de procédure d'inspiration occidentale fut publié en 1908.

Face aux ambitions occidentales, il s'employa à forger une unité nationale autour de l'idée d'une nation thaïe : une nation unifiée par sa langue (c'est ainsi que les représentants du monarque dans les provinces lao affirmaient que « Thaïs et Laos forment une seule nation puisqu'ils parlent la même langue ») mais surtout par la personne du roi (tous les Thaïs, quel que soit leur groupe ethnique, sont sujets de sa majesté). Le sentiment d'une communauté nationale devait être renforcé par la pratique d'une religion -le bouddhisme- et le souvenir d'une histoire commune. À partir de 1902, dans les documents officiels, le pays n'est plus dénommé Siam mais *prathet thai* ou *ratcha-anajak thai*, c'est-à-dire le pays du royaume des Thaïs. Tous les habitants du royaume étaient définis comme *sanchat thai*, c'est-à-dire étant de nationalité thaïe.

Dans le même temps, la monarchie se transforma. Elle acquit d'abord une plus grande assise financière : le trésor privé originellement utilisé pour payer les dépenses du personnel mis à la disposition du roi fut transformé en 1890 en un « bureau du trésor privé » utilisé comme un instrument d'investissement. De 5 % à 20 % des revenus du gouvernement étaient versés au trésor privé ; les investissements consistaient à développer les greniers et moulins à riz, à construire des boutiques dans les villes et des marchés dans les campagnes ; dès les années 1910, le « bureau du trésor privé » était devenu le plus grand propriétaire immobilier du pays. Ensuite, la monarchie imprima sa marque sur le gouvernement : alors que par le passé les membres de la famille royale étaient exclus des postes administratifs et politiques, ils en

devinrent sous Chulalongkorn les principaux occupants. Quand le roi décida la création d'un Conseil des ministres en 1892 (comme dans les pays européens), neuf des douze ministres étaient ses frères ou demi-frères. L'école d'administration publique fondée en 1899, l'académie militaire créée en 1897 étaient réservées aux membres de la famille royale et de la noblesse ; à partir de 1910, tous les officiers ayant rang de lieutenant général étaient membres de la famille royale. Cependant, pour d'autres fonctions supérieures, les conseillers étrangers étaient bienvenus. À partir de 1860, plus de trois cent conseillers étrangers furent recrutés pour leurs compétences techniques : Britanniques, mais aussi Allemands, Danois, Belges... Ces conseillers apportaient leur expérience et leurs connaissances, notamment en matière financière, mais ils aidaient également à limiter les menaces que représentait pour la Thaïlande la présence à ses frontières des empires coloniaux. C'est sans doute une des raisons pour lesquelles le Siam a su préserver son indépendance et même se renforcer.

En 1904, le roi Chulalongkorn définissait ainsi le pouvoir absolu : « Le roi décide de tout selon son bon plaisir. Rien ne lui est supérieur. Le roi exerce un pouvoir absolu en tant que protecteur de son peuple, fontaine de justice, garant de la hiérarchie sociale, commandant des forces armées... Le roi ne peut mal faire. Il n'est aucun pouvoir qui puisse le juger ou le sanctionner »¹⁷. Il justifiait son autorité par deux arguments principaux : d'une part, il assurait la sécurité qui permettait à chacun de ses sujets de poursuivre tranquillement le chemin bouddhiste vers le nirvana ; d'autre part, il apportait le progrès. Mongkut et Chulalongkorn avaient parcouru le pays comme des moines afin, disaient-ils, de connaître les problèmes quotidiens de la population ; toutes leurs actions étaient censées améliorer son bien-être ; le roi se comportait comme un père à l'égard de ses enfants... Ainsi les relations entre le roi et son peuple et plus généralement celles qui structuraient l'État étaient d'ordre personnel : la fidélité du gouverneur de province à l'égard du roi, celle des fonctionnaires à l'égard du gouverneur, répondaient à celle du client vis-à-vis d'un patron. La société était construite comme une pyramide de liens interpersonnels, sous l'autorité ultime et bienveillante du monarque.

3 - L'idéologie royale

La pensée politique de l'Inde antique eut une influence considérable sur le régime de monarchie absolue en Thaïlande. L'idéologie politique

¹⁷ Baker Chris et Phongpaichit Pasuk, *A history of Thailand*, Cambridge, Cambridge university press, 2009, p. 71.

hindouiste postule qu'un monarque est l'élément primordial d'une société : un empire ne saurait manquer d'un monarque ; même un mauvais monarque est nécessaire afin de ne pas laisser les hommes dans une situation anarchique. Selon cette pensée, le droit naturel -au sens que donnent à ce terme les Occidentaux- n'existe pas. En revanche, il existe un devoir naturel entre le gouvernement et le peuple. Ainsi, alors qu'incombe au monarque le devoir de protéger son peuple tout en détenant le pouvoir d'une punition juste, le peuple doit s'acquitter de ses contributions et se soumettre au monarque. L'importance du monarque est exemplaire : il est non seulement le chef politique du royaume, mais il incarne en sa personne l'entité politique et sociale. Le changement social dépend de lui et il est le seul responsable des malheurs du peuple, même des catastrophes naturelles. Cette position du monarque implique un pouvoir absolu sur la vie de son peuple. Sur le plan pratique, ceci assurait au roi une confiance aveugle et une obéissance de la part du peuple et des fonctionnaires.

L'idéologie bouddhiste renforça la monarchie absolue en jouant un rôle d'encadrement social. La religion bouddhiste adjoint en effet une dimension éthique à la politique : elle représente une règle naturelle à laquelle le détenteur du pouvoir doit se soumettre. Le prince doit avoir pour objectif le bien-être du peuple. Il doit lui assurer la liberté d'entreprise, la libre disposition des biens et une justice équitable qu'il rend lui-même, sous le strict respect de la loi du *Bouddha*. Ainsi, l'exercice du pouvoir absolu par le monarque trouve-t-il sa restriction dans le *dharma* et surtout dans les principes d'un monarque juste. De la sorte, un abus du pouvoir pratiqué par le chef de l'Etat apparaîtrait comme une faute grave et irrémédiable. En conséquence, ces idéologies n'encouragent pas le peuple à se considérer comme partie intégrante du pouvoir étatique ; le peuple n'a pas l'habitude de revendiquer le droit de participer à la gestion des affaires publiques. Au contraire, il n'assume que ses devoirs en tant que citoyen en échange de la sécurité que le gouvernement lui procure.

En plus des restrictions morales, le pouvoir des monarques se trouve encadré par les coutumes anciennes. Son pouvoir de légiférer ne lui appartient pas inconditionnellement : il doit être exercé afin d'assurer la prospérité du peuple et conformément aux principes d'équité posées par les monarques précédents.

Ces deux idéologies politico-religieuses qui se sont enracinées graduellement dans la société pendant plus de huit siècles, ajoutées à la révérence pour les précédents politiques et les traditions, permettent de

comprendre l'importance accordée dans l'imaginaire et la pratique politique thaïlandaises au caractère idéal du chef de l'Etat : un dictateur bienveillant¹⁸.

Cependant, l'idée selon laquelle le Siam devrait être doté d'une constitution écrite commençait d'émerger. Dès 1885, onze hauts fonctionnaires, dont quatre princes, travaillant à la légation siamoise à Londres et à Paris présentèrent au roi Chulalongkorn un rapport proposant un changement dans la forme du gouvernement. Il ne s'agissait pas de contester l'absolutisme de la monarchie, mais de trouver des moyens pour préserver l'indépendance nationale et la souveraineté du pays face à la menace que représentaient les grandes puissances occidentales. Selon eux, la faiblesse la plus importante du Siam résidait dans l'archaïsme de la forme du gouvernement ; ils conseillaient d'adopter une forme de gouvernement semblable à celle des pays occidentaux, en particulier de doter le Siam d'une constitution écrite qui définirait les compétences du pouvoir et son exercice par le roi, suivant l'exemple du Japon sous Meiji. Le pouvoir resterait concentré entre les mains du roi, mais celui-ci l'exercerait par l'intermédiaire d'un cabinet des ministres ; la succession au trône serait régie par une loi précise, connue de tous à l'avance ; l'ancien système de rémunération des fonctionnaires serait supprimé et un nouveau statut de la fonction publique serait édicté ; l'égalité de tous les citoyens devant la loi et devant l'impôt devrait être reconnue et garantie ; les libertés d'expression et d'association devraient être assurées. Cette proposition ne rencontra pas l'attention attendue de la part du roi, ni l'adhésion du peuple puisqu'elle ne fut pas connue du public. Elle tomba dans un oubli total ; mais les mêmes arguments devaient être utilisés quelques quarante ans plus tard.

Vajiravudh, successeur de Chulalongkorn sous le nom de Rama VI (1910-1925), adossa la monarchie au nationalisme naissant en imaginant la devise « nation, religion et roi », les trois éléments étant reliés entre eux par la monarchie : le roi était la personnification de la nation et le protecteur de la religion. Sous cette formule moderne reparaît donc le concept de pouvoir royal absolu. En 1917, un nouveau drapeau tricolore fut imaginé pour accompagner le contingent thaïlandais qui partait combattre en Europe aux côtés des alliés ; le roi en donna la signification : blanc pour le bouddhisme, bleu pour la monarchie, et rouge comme le sang que le peuple est prêt à verser pour défendre son pays.

Pourtant, tout au long des années 1910, journalistes et intellectuels commencèrent à critiquer la monarchie absolue et la récupération par le roi du

¹⁸ Bornwornsak Uwanno, *Ten principles of a righteous King and the King of Thailand*, Bangkok, Chulalongkorn university, Faculty of law, 2006.

nationalisme. Ils dénonçaient d'abord le discours du pouvoir sur le progrès ; si le progrès doit permettre au peuple de vivre mieux, comment expliquer la pauvreté du Siam -par comparaison avec l'Europe et l'Amérique, mais aussi certains pays asiatiques comme le Japon- sinon par l'exploitation du peuple au profit d'une minorité de privilégiés ? Ils condamnaient ensuite l'absolutisme comme le principal facteur de la corruption de l'Etat et de l'inefficacité de l'administration ; dans les journaux, les nobles et les hauts fonctionnaires étaient souvent caricaturés portant des valises pleines de billets et leurs poches débordant de pièces. Enfin, le pouvoir absolu privilégiait les influences étrangères par rapport à l'intérêt national ; l'élite était en effet fascinée par tout ce qui paraissait *farang*, c'est-à-dire étranger, en particulier occidental ; elle importait à grands frais des produits étrangers et dédaignait les produits nationaux ; plus encore, la monarchie acceptait les traités inégaux imposés par les puissances étrangères...

Ces critiques s'étendirent aux plus jeunes officiers de l'armée nouvellement créée. En 1912, le gouvernement mit à jour un complot parmi les jeunes officiers pour renverser la monarchie absolue ; près de trois milles d'entre eux semblaient impliqués. Les leaders expliquèrent qu'ils ne supportaient plus les excès de la monarchie absolue tels que le luxe tapageur de la noblesse, les saisies de terres au profit des puissants et la corruption généralisée. Ils souhaitaient un changement de système politique, comparable à celui survenu pendant la période Meiji au Japon ou encore en Chine l'année précédente (la révolution de 1911 qui mettait fin au régime impérial mandchou) et proposaient comme nouvelle devise : « nation, religion et peuple ». Vingt d'entre eux furent condamnés à vingt ans d'emprisonnement et trois à la prison à vie.

Vajiravudh décéda en 1925 ; son successeur Prajadhipok (Rama VII) annonça de grandes réformes afin de « gagner la confiance du peuple »¹⁹ et « d'institutionnaliser un contrôle afin d'empêcher la possibilité de l'abus du pouvoir royal par un mauvais monarque, ce qui, dans le système de la monarchie absolue héréditaire, est un enjeu omniprésent puisque le temps n'est pas mûr pour qu'un parlement remplisse cette fonction »²⁰ ; ces réformes devaient concerner la fiscalité, la politique économique, la structure de l'Etat, le fonctionnement de l'administration... Leur préparation fut confiée à un

¹⁹ Batson Benjamin, *The end of absolute monarchy in Siam*, Singapour, Oxford university press, 1984, p. 30 ; voir aussi Mead Kullada Kesboonchoo, *The rise and decline of thai absolutism*, Londres, Routledge, 2006.

²⁰ Varunyou Vishnu, *Les sources nationales et étrangères du constitutionnalisme thaïlandais depuis 1932 : recherche sur l'instabilité constitutionnelle en Thaïlande*, thèse droit public, Université Paris II, 1987, p. 51.

« Conseil suprême de l'Etat » et à un « Conseil privé » ; mais chacun était composé de membres de la famille royale et de nobles ; les rares projets qui évoquaient la possibilité d'une constitution ou l'institution d'un Parlement furent systématiquement écartés par l'entourage du monarque. Ainsi, en octobre 1931, le roi ordonna à son ministre des Affaires étrangères de préparer un projet concernant le changement des institutions politiques. Le ministre chargea son conseiller américain, Raymond Stevens, et son sous-secrétaire, Phraya Srivisarwaja, de rédiger ce qui devint *An outline of changes in the form of government*. Ce rapport évoquait la formation progressive d'un gouvernement parlementaire, autour de quatre institutions politiques : la monarchie, le Conseil suprême de l'État, le gouvernement et le Conseil législatif. Les deux premières institutions existaient déjà ; le texte se contentait donc de redéfinir leurs fonctions et leurs pouvoirs. La monarchie détenait toujours les pouvoirs exécutif et législatif : chef de l'exécutif, le roi exerçait ce pouvoir par l'intermédiaire d'un premier ministre responsable devant lui ; législateur, le roi était assisté d'un Conseil législatif composé de membres élus et nommés, en nombre égal (le rapport évoquait un effectif réduit : entre cinquante et soixante-quinze membres) ; outre sa fonction législative, le conseil exerçait le contrôle du gouvernement et pouvait l'obliger à démissionner à la majorité des deux tiers. Cette esquisse se heurta à l'opposition de la majorité des membres du Conseil suprême de l'État.

En dépit des critiques récurrentes, le roi déclarait au *New York Times* le 27 avril 1931 : « le roi est le père de son peuple... il le traite comme ses enfants plutôt de comme des sujets. L'obéissance au roi vient de l'amour, pas de la peur » ²¹.

Il faudrait donc une révolution -celle de 1932- pour mettre fin à la monarchie absolue.

²¹ Baker Chris et Phongpaichit Pasuk, *A history of Thailand*, Cambridge, Cambridge university press, 2009, p. 112.

Chapitre 3

L'AVENEMENT DU CONSTITUTIONNALISME

Les historiens thaïlandais rappellent volontiers, non sans raison, que la révolution de juin 1932 est née en France, puis a mûri et porté ses fruits en Thaïlande²². De fait, en février 1927, sept étudiants thaïlandais se réunirent à Paris et pendant cinq jours ils imaginèrent l'organisation d'une révolution au Siam : trois d'entre eux suivaient un stage à l'école militaire, l'un étudiait le droit, un autre les sciences, un autre était avocat à Londres et le dernier fonctionnaire de la mission diplomatique du Siam à Paris. Ils fondèrent le parti du peuple, « peuple » étant interprété par opposition aux « dirigeants ». Le leader du groupe était le juriste Pridi Banomyong, alors âgé de 27 ans. S'inspirant de la tradition juridique et constitutionnelle française, il comprenait l'importance de placer la monarchie dans un cadre constitutionnel ; mais il était également féru d'économie politique et partageait l'idée, dominante alors dans l'Europe de l'entre-deux-guerres, que l'État était un instrument essentiel pour assurer le développement économique et l'égalité sociale²³. Lors de la réunion à Paris, le groupe adopta deux objectifs : transformer la monarchie absolue en une monarchie constitutionnelle ; aménager l'État et l'administration pour garantir le progrès économique et social. Leur programme tenait en six points : l'indépendance nationale, la sécurité, la planification, l'égalité des droits, la liberté et l'éducation pour tous. Ils le firent connaître aux autres étudiants thaïlandais en Europe, puis au Siam après leur retour les années suivantes. Ils recrutèrent ainsi au sein de l'armée un groupe d'officiers supérieurs qui, pour la plupart, venaient de milieux modestes et avaient étudié dans les académies militaires d'Europe, notamment en Allemagne ; ils recrutaient également au sein de la classe des fonctionnaires dont le nombre avait considérablement augmenté à la suite des grandes réformes de la fin du XIX^e siècle.

Leurs idées eurent d'autant plus d'influence au sein de l'élite que, tout au long des années 1920, de nombreux articles de presse développaient des propositions pour une réforme du régime, en insistant sur la signification et

²² Mokarapong Thawatt, *History of the thai revolution*, Bangkok, Thai wattana panich, 1983.

²³ Pridi Banomyong, *Pridi by Pridi. Selected writings*, Bangkok, Silkworm, 2000.

l'importance d'une constitution, ainsi que sur les avantages d'un régime parlementaire. La dépression économique de 1929 ne fit qu'augmenter les critiques contre le gouvernement absolu car ce dernier -pour faire face à la crise- amputa les crédits consacrés à l'éducation et augmenta les taxes sur les salaires. Par ailleurs, il refusait d'abandonner l'étalon or, ce qui fit monter le cours du baht et portait préjudice aux exportations de riz ; ceci fut interprété comme une preuve supplémentaire de la soumission du gouvernement à l'égard des puissances étrangères. Les réactions négatives ne firent que raidir davantage le gouvernement qui adopta une loi pénalisant la diffusion des « idées bolcheviks », ferma plusieurs journaux et multiplia les intimidations contre les journalistes ; la loi sur l'immigration fut utilisée pour expulser de nombreux critiques. Au début de l'année 1932, certains articles en venaient à prôner l'instauration d'une république au Siam.

1 - La « Révolution » de 1932

En juin 1932, le parti du peuple comptait une centaine de membres, dont la moitié de militaires. A l'aube du 24 juin, ce petit groupe de conspirateurs réussit en quelques heures à capturer le commandant de la garde royale et à arrêter une quarantaine de membres de la famille royale ; il proclama le renversement de la monarchie absolue. L'hostilité à l'égard du régime, accentuée par les coupes budgétaires et les licenciements de fonctionnaires consécutifs à la grande dépression, assura le succès du coup d'Etat. Les patrons, les syndicats, les fonctionnaires, la population en général accueillirent la nouvelle avec enthousiasme ; l'opposition fut négligeable. Pridi publia un manifeste pour justifier la révolution au nom du nationalisme économique, de la justice sociale et de l'Etat de droit : « le roi prétend détenir un pouvoir supérieur à la loi. Il élève à des postes importants des membres de sa famille qui n'ont ni mérite ni connaissance, sans écouter la voix du peuple. Il permet aux fonctionnaires d'utiliser les pouvoirs de leurs fonctions de façon malhonnête et corrompue... Il gouverne selon son bon plaisir... Le gouvernement du roi a traité le peuple comme des esclaves, comme des animaux. Il ne les considère pas comme des êtres humains »²⁴. Le 27 juin, le parti du peuple promulgua une constitution qui débutait par ces termes : « le pouvoir suprême appartient au peuple » ; l'autorité était dévolue à une assemblée et un « comité du peuple ». Mais confrontés au refus du roi, les dirigeants du parti acceptèrent sa suggestion selon laquelle cette constitution

²⁴ Baker Chris et Phongpaichit Pasuk, *A history of Thailand*, Cambridge, Cambridge university press, 2009, p. 119.

était provisoire et le roi devrait participer à la rédaction d'une constitution permanente. Ils inauguraient ainsi une séquence qui est devenue classique dans la vie politique thaïlandaise : un coup d'Etat, suivie d'une amnistie, puis d'une constitution « provisoire » et enfin d'une constitution « permanente ».

La constitution provisoire du 27 juin 1932

La constitution provisoire du 27 juin 1932 se présente comme un pacte entre le roi et le peuple ; son préambule l'indique clairement : « Considérant que le parti du peuple lui présente une requête pour que Sa Majesté règne selon les prescriptions constitutionnelles qui n'ont pour but que le progrès du Siam et que Sa Majesté a gracieusement accepté cette requête, Sa Majesté ordonne que soient promulguées les dispositions suivantes... ». Le texte constitutionnel établit que la souveraineté appartient au peuple, puis décrit les institutions politiques et leur fonctionnement : le roi, l'Assemblée des représentants du peuple, le comité du peuple et le judiciaire, conformément au schéma du parlementarisme britannique qui inspire manifestement les constituants.

Le roi est « la plus haute personnalité du pays » (art. 3), mais « pour être légal, tout acte du roi doit être approuvé et dûment contresigné par l'un des membres du comité du peuple avec le consentement du comité tout entier » (art. 7). Il dispose d'un droit de veto suspensif. L'accession au trône d'un nouveau roi, désigné par son prédécesseur (suivant les règles de la loi de 1924), était soumise à l'approbation de l'Assemblée des représentants du peuple. Le roi ne bénéficie pas d'une immunité absolue, puisqu'il peut être jugé –non par une juridiction ordinaire– mais par l'assemblée.

Les membres de l'Assemblée des représentants du peuple au nombre de soixante-dix étaient désignés, pendant une première période de six mois, par le parti du peuple ; ensuite, pendant une deuxième période, l'assemblée devait comprendre deux catégories de membres : des membres élus à raison de un par province, des membres nommés, choisis en priorité parmi les représentants de la première période. La troisième période devait commencer au plus tard dix ans après l'entrée en vigueur de la constitution : l'Assemblée des représentants du peuple devait alors être entièrement élue. Cette assemblée était investie d'importants pouvoirs : le pouvoir législatif ; celui de nommer et de révoquer les membres du comité du peuple.

Le comité du peuple était le détenteur effectif du pouvoir exécutif ; composé d'un président et de quatorze membres, il exerçait la direction collégiale de l'État. Les ministres, nommés et révoqués par le roi sur la recommandation du comité, étaient responsables devant lui. En fait, le comité

du peuple ne faisait qu'appliquer la politique déterminée par l'Assemblée des représentants du peuple (art. 33).

L'article 39, consacré au pouvoir judiciaire, maintenait l'organisation juridictionnelle existante.

L'assemblée provisoire de soixante-dix membres chargée de rédiger la constitution « permanente » comprenait un tiers de partisans de la monarchie ; les dirigeants du parti du peuple étaient en effet conscients de leur manque d'expérience et savaient qu'ils avaient besoin -pour faire adopter leur projet- de l'appui des hauts fonctionnaires qui bénéficiaient de la confiance du roi et de la bureaucratie. L'assemblée parvint à un compromis et la constitution fut promulguée le 10 décembre 1932. Elle garantissait au monarque davantage de pouvoirs que ne le souhaitaient les auteurs de la révolution et elle fut présentée au peuple comme émanant de la volonté royale.

La constitution du 10 décembre 1932

La constitution du 10 décembre 1932 devait rester en application pendant quatorze ans, jusqu'en mai 1946; pendant cette période elle fut révisée trois fois : la première révision constitutionnelle (3 octobre 1939) portait sur le nom du pays, le Siam devenant la Thaïlande ; la deuxième révision (1^{er} octobre 1940) avait pour effet de prolonger pendant vingt ans la période d'application des dispositions transitoires ; la troisième révision (3 décembre 1942) autorisait l'Assemblée nationale à prolonger de deux ans le mandat des députés.

Bien qu'ayant comme source principale la constitution provisoire du 27 juin 1932, la constitution diffère sur un certain nombre de points : symboliquement, le terme de « peuple » largement utilisé dans la constitution provisoire, est abandonné dans la constitution permanente, de même que celui de « parti du peuple ». La constitution se présente comme un compromis entre le roi et les « constitutionnalistes ».

D'ailleurs, la constitution restitue au roi un certain nombre de prérogatives : il n'est plus simplement « la personnalité la plus haute du pays », mais une composante essentielle du mécanisme constitutionnel. Dès le préambule, il apparaît que la constitution est d'origine royale et non plus révolutionnaire ; la souveraineté est nationale (art. 2) mais les Siamois n'en ont que la jouissance, car son exercice est confié au roi (art. 3) -personne « inviolable et sacrée »- qui la met en œuvre par l'intermédiaire du parlement, du gouvernement et des tribunaux. Le roi est donc omniprésent dans le législatif, l'exécutif et le judiciaire. Il lui appartenait de convoquer le

parlement pour les sessions ordinaires et extraordinaires ; il pouvait dissoudre le parlement sous réserve de nouvelles élections dans les 90 jours ; il était chargé de promulguer une loi votée, mais disposait d'un droit de veto suspensif de 45 jours au terme desquels il pouvait demander au parlement de reconsidérer les lois auxquelles il s'était opposé (si le parlement confirmait le vote précédent à la majorité, la loi était promulguée malgré le désaccord du roi). Mais le roi étant politiquement irresponsable, tous ses actes devaient être contresignés par les ministres concernés (art. 57).

Le pouvoir exécutif était exercé par le gouvernement composé du premier ministre et des ministres. Nommés par le roi, ils devaient être choisis parmi les membres du parlement. Avant d'entrer en fonction, le premier ministre présentait son gouvernement et sa politique au parlement pour obtenir sa confiance ; le gouvernement était politiquement responsable devant le parlement.

Le parlement était monocaméral : une Assemblée nationale, élue pour quatre ans au suffrage universel direct. Mais cette disposition ne serait applicable que lorsque la moitié au moins des électeurs auraient passé leur examen de fin d'études primaires, sans toutefois que cette période transitoire dure plus de dix ans à compter de l'entrée en vigueur de la constitution le 10 décembre 1932. Pendant cette période, l'Assemblée nationale était composée en nombre égal de députés élus et de députés nommés (art. 65). Une loi électorale fut promulguée le 16 décembre 1932, mais les élections n'allaient être organisées qu'un an plus tard, le 15 novembre 1933.

Il est donc évident que le renversement de la monarchie absolue en 1932 ne peut pas être analysé comme une « révolution » ; une poignée de roturiers éduqués, fonctionnaires et officiers, assistés d'une centaine de militaires, prirent le pouvoir aux aristocrates ; la population n'était même pas informée de ce qui se passait au sommet de l'Etat. Le nouveau régime n'est pas démocratique en ce sens qu'il ne s'appuie pas sur le peuple : l'Assemblée constituante n'est pas élue mais formée de membres du parti du peuple, c'est-à-dire les dirigeants militaires et civils du coup d'Etat qui se sont « auto-recrutés ». Il n'est donc pas étonnant que la participation électorale ait été très réduite lors des premières élections de novembre 1933 (moins de 10 % de votants).

Les années qui suivirent se résument en une confrontation entre les partisans de l'ordre ancien et les révolutionnaires, autour de deux points essentiels : le contrôle de la fortune de la famille royale, car Prédi souhaitait faire adopter une loi nationalisant la propriété foncière ; et les pouvoirs

constitutionnels du roi, en particulier son droit de veto sur la législation. Après l'échec de plusieurs tentatives de ses partisans pour reprendre le pouvoir par la force, le roi partit en Europe, officiellement pour suivre un traitement médical ; pendant son séjour, il refusa de signer une loi qui transférerait le contrôle du trésor privé royal au gouvernement et soumettait le roi à une taxe sur les successions ; par ailleurs, il exigeait des modifications importantes de la constitution pour élargir les pouvoirs du trône, en particulier le droit de veto. En mars 1935, alors qu'il était toujours en Europe, il annonça son abdication. Le gouvernement décida que son successeur légitime serait l'un de ses neveux, le prince Ananda Mahidol âgé de dix ans, qui était scolarisé en Suisse. Pendant les seize années qui suivirent, le trône thaïlandais resta vacant.

2 - Les dissensions au sommet de l'Etat

La défaite de l'opposition royaliste mis fin au conflit ouvert entre partisans de la monarchie absolue et « révolutionnaires ». Le parti du peuple devait désormais démontrer que son programme pouvait satisfaire les aspirations de la société. Dans les années 1930, le parti du peuple n'était aucunement une structure homogène et cohérente ; il comprenait deux groupes : ceux que l'on appelait les « civils » dirigés par Pridi Banomyong et les « militaires » conduits par Plaek Phibunsongkhram (Phibun). S'ils partageaient le refus de la monarchie absolue, ils divergeaient en revanche sur les objectifs. La pensée de Pridi s'était forgée au contact de la tradition libérale française ; pour lui, l'État-gendarme devait permettre aux individus de développer leurs potentialités. Il insistait sur l'importance d'un Etat de droit, d'un système juridictionnel, de l'aide à l'éducation et la santé, davantage que sur le soutien à l'économie. Il s'était acquis l'appui du monde des affaires, des syndicats et des politiques qui souhaitaient un Etat libéral. Au contraire, Phibun et le groupe des « militaires » se considéraient comme les dépositaires de la volonté populaire et estimaient que leur mission était de changer la société par l'éducation et la législation. En dépit de ces différences, les deux groupes coopérèrent loyalement jusqu'à la seconde guerre mondiale.

Le groupe de Pridi consacra beaucoup d'énergie à la transformation du droit. Une codification fut entreprise (le projet avait débuté au début des années 1900, mais il avait été régulièrement différé). Le nouveau Code civil supprimait les privilèges de l'aristocratie, mettait fin à la reconnaissance légale de la polygamie et annulait l'obligation du consentement parental avant le mariage. Pridi présida à la fondation d'une deuxième Université, baptisée Université des sciences morales et politiques (*Thammasat*), destinée à former

les fonctionnaires du nouvel État. En revanche, les progrès furent plus modestes en ce qui concerne la représentation populaire : en vertu de la constitution de décembre 1932, une moitié des membres de l'assemblée était élue et l'autre moitié nommée ; le gouvernement était, en théorie, responsable devant l'assemblée mais il contrôlait les nominations. De plus, après une tentative de coup d'Etat par un groupe royaliste en 1933, le gouvernement décida d'empêcher le vote de toute loi relative à l'existence et au statut des partis politiques ; c'est ainsi que jusqu'en 1941, c'est au sein du parti du peuple, seul parti autorisé, que furent négociés les changements de gouvernement. Beaucoup de ceux qui avaient soutenu la révolution furent déçus : les patrons d'industrie, nommés à l'assemblée, qui ne pouvaient convaincre le gouvernement d'apporter un soutien plus important aux entreprises ; les dirigeants ouvriers, autorisés à former les premiers syndicats en Thaïlande, mais emprisonnés lors des grèves dans les moulins à riz ; les leaders de la communauté chinoise, alarmés par la réglementation restrictive sur les écoles chinoises ; les journalistes, premiers soutiens de la révolution, soumis à la censure et la fermeture des journaux trop critiques ; même une manifestation de deux milles bonzes venant de douze provinces différentes afin de demander une réforme du *sangha* fut dispersée par la force et ses inspirateurs furent obligés de défroquer.

Le groupe des officiers militaires prit progressivement le contrôle du parti du peuple. À la différence des fonctionnaires dont la base sociale était finalement limitée, leur rôle avait été primordial dans la défaite des coups d'Etat royalistes et ils n'avaient aucun mal à argumenter que le maintien de la paix et de sécurité était le problème le plus important que le gouvernement devait affronter. Surtout, les militaires disposaient d'avantages considérables : le prestige lié à l'institution (c'était l'occupation favorite des princes depuis les débuts de la monarchie) et aux valeurs qu'elle représentait ; l'unité favorisée par la hiérarchie ; la cohésion due à une formation commune dans la seule académie militaire dont disposait le pays ; la conscience d'être les gardiens de la nation, d'autant que l'armée s'était développée non pas dans la lutte contre les puissances extérieures, mais dans la répression des troubles internes. Le professionnalisme de l'armée pâtit du processus : partenaire et rivale de la bureaucratie civile, l'armée devint un acteur dominant du champ politique. D'ailleurs, en dépit des restrictions, le budget de la défense ne cessa d'augmenter de 1933 à 1941. Dès 1934, Phibun était devenu ministre de la Défense. Il déclarait que le Siam était doté de quatre institutions politiques : la monarchie, le parlement, la bureaucratie et l'armée ; des quatre éléments, seule l'armée était indispensable. L'armée mit en place ses propres stations de

radio qui diffusaient le slogan de Phibun -« Ce pays est votre maison, l'armée est sa clôture »- et des discours nationalistes et militaristes sur les « provinces perdues » au profit de la France et du Royaume-Uni et « l'empire thaï » (*maha anajak thai*). Sous son influence, le Siam développa en 1935 des relations étroites avec le Japon et l'Allemagne. En décembre 1938, Phibun devint premier ministre tout en gardant les portefeuilles de la Défense et (quelques mois plus tard) de l'Intérieur et des Affaires étrangères. Les autres membres du gouvernement étaient pour la plupart des militaires. Après la protestation d'un groupe de parlementaires, Phibun décréta la dissolution de l'assemblée ; et lorsque les opposants furent à nouveau élus lors des élections suivantes, il commença à gouverner par décret. De 1939 à 1943, une douzaine de décrets furent édictés. Il s'agissait d'abord de rompre avec le passé monarchiste ; le premier décret, publié le 24 juin 1939 changeait le nom du pays : le Siam devenait « Thaïlande » au motif que « nous sommes de la race thaï, mais le nom de Siam ne correspond pas à notre race » (en outre, « Thaï » signifie « libre »). Un décret ultérieur abolit les titres officiels datant de la monarchie absolue ; l'anniversaire de la révolution de 1932 fut décrété fête nationale, marquée par des défilés militaires ; un décret relatif au *sangha* abolit les privilèges de l'ordre *thammayut* fondé par la monarchie et son supérieur, auparavant nommé par le monarque, était désormais désigné par un conseil des anciens. Il s'agissait ensuite de renforcer l'identité nationale : en obligeant les Chinois et plus généralement les étrangers résidents à parler thaïlandais et à se conformer aux usages du pays pour confirmer leur appartenance à la communauté nationale ; en prescrivant l'obligation d'honorer le drapeau et l'hymne national ; en uniformisant la langue grâce à un alphabet simplifié et une prononciation standardisée (en 1942, un « comité de la culture nationale » fut créé pour définir et vulgariser la culture thaïe). Le peuple thaï devant être uni, les appellations telles que « Thaï du nord », « Thaï du nord-est », « Lao » furent supprimées. Il s'agissait enfin d'assurer la sécurité nationale ; le second décret définissait en détail les activités antinationales et la trahison à l'égard du peuple et la nation. En 1940, alors que la constitution prévoyait que l'assemblée serait élue en totalité, il décida de reporter l'application de cette disposition jusqu'en 1953 et maintint la nomination de la moitié des parlementaires. En 1942, il se déclara le titre de maréchal : un titre qui n'avait été porté jusqu'alors que par le roi.

A l'imitation des régimes fascistes en Europe, Phibun avait en quelques années construit un Etat fort, un régime fondé sur les valeurs militaires, justifié par la nécessité de l'unité nationale, avec pour objectif de moderniser la société de façon autoritaire, faute de considérer le peuple comme un

véritable acteur politique. En cela il ne faisait que reprendre la tradition du pouvoir monarchique, autorité paternaliste mais absolue.

3 - La montée en puissance de l'armée

Malgré les liens tissés avec le Japon durant les années 1930, le gouvernement évita de prendre parti dans la guerre qui s'engageait entre les alliés et les puissances de l'Axe. Cependant, après la chute de Paris et alors que les forces japonaises envahissaient l'Indochine, Phibun envoya des troupes au Cambodge et au Laos pour récupérer les « provinces perdues ». Un accord entre le gouvernement de Vichy et le gouvernement thaïlandais, conclu sous les auspices du Japon, confirma les conquêtes territoriales au Cambodge et au Laos. En 1942, l'armée thaïe envahit l'Etat Shan en Birmanie. Cependant, les membres du parti du peuple qui avaient fait leurs études en France ou au Royaume-Uni avaient davantage de sympathie pour les alliés. Dès 1943, Pridi organisa une résistance qui établit un contact avec les alliés par l'intermédiaire de la Chine ; ce groupe était épaulé par les services diplomatiques thaïlandais dans différents pays occidentaux ; plusieurs groupes de résistances dénommés *Seri Thai* (les Thaïs libres) s'organisèrent sur le territoire en 1944. En juillet 1944, les partisans de Pridi poussèrent Phibun à s'exiler pour augmenter les chances de négocier avec les alliés et éviter à la Thaïlande d'être traitée en ennemi. Grâce au soutien des Etats-Unis qui voulaient éviter le retour des puissances coloniales dans la région, les projets de rétorsion de la France et du Royaume-Uni à l'encontre de la Thaïlande furent abandonnés et cette dernière considérée comme « pays sous occupation ennemie »... D'autant que le gouvernement thaïlandais avait manifesté sa bonne foi en procédant à l'arrestation des personnes qui avaient collaboré avec les Japonais et en faisant voter en octobre 1945 une loi organisant la répression des crimes de guerre ; mais le procès des criminels de guerre ne devait jamais avoir lieu puisque, le 23 mars 1946, la Cour de cassation rendit un arrêt pour trancher une question préalable : les accusés estimaient en effet que la loi organisant la répression des crimes de guerre ne pouvait s'appliquer à eux, au motif que ces dispositions rétroactives étaient inconstitutionnelles. La Cour de cassation leur donna raison et déclara que les accusés devaient être relâchés. Cet arrêt déclencha aussitôt de vives polémiques sur le rôle des juges en matière d'interprétation de la constitution et de contrôle de la constitutionnalité des lois. Le constituant n'ayant pas prévu d'organe compétent pour constater l'inconstitutionnalité éventuelle de la loi, la Cour de

cassation considérait qu'il appartenait au pouvoir judiciaire d'en juger²⁵. Ce problème trouva sa solution dans la nouvelle constitution du 9 mai 1946 qui instituait un Conseil constitutionnel pour contrôler la constitutionnalité des lois.

Après la guerre, les États-Unis devinrent pour la Thaïlande tout à la fois un tuteur et un modèle. Allié des États-Unis dans leur guerre contre les régimes communistes en Asie, le pays servait de base militaire. Un des moyens imaginés par les dirigeants nord-américains pour renforcer les capacités de la Thaïlande à remplir cette fonction fut de renforcer le rôle des militaires dans la vie politique et de soutenir la création d'un régime autoritaire. Parallèlement, les États-Unis faisaient la promotion d'un « développement » fondé sur la croissance économique et la propriété privée. Dans ce contexte, une nouvelle élite émergea, composée d'officiers supérieurs de l'armée, de hauts fonctionnaires et de dirigeants des nouvelles entreprises appuyées par l'État. Renforcées par cette idéologie du développement et ne rencontrant aucune limite politique en l'absence d'institutions démocratiques, les entreprises pouvaient exploiter la main-d'œuvre et les ressources naturelles à une large échelle ; en quelques décennies, le pays fut totalement transformé et l'ordre social traditionnel s'estompa.

Le retour de Pridi à la fin de 1944, l'adoption rapide d'une nouvelle constitution en 1946 (qui prévoyait, enfin, que l'assemblée serait élue dans sa totalité), la création de nouveaux partis politiques et les restrictions apportées à l'influence des militaires dans la vie politique laissaient cependant augurer d'une transition démocratique rapide.

La constitution du 9 mai 1946

Le 9 mai 1946, le roi Ananda Mahidol présida une cérémonie promulguant la nouvelle constitution. Cette dernière met en place un régime parlementaire classique. Le roi est confirmé dans son rôle de chef de l'État ; son statut et ses pouvoirs restent inchangés. Il exerce la souveraineté qui appartient à la nation (art. 2) ; il promulgue la loi et dispose d'un veto suspensif de trente jours ; il peut dissoudre la Chambre des députés. Mais tout acte accompli en son nom est soumis au contreseing du ministre concerné (art. 79).

²⁵ Pour une analyse de la décision, voir Satarwornseelporn Jait, « Le contrôle de constitutionnalité des lois en Thaïlande », in Crouzatier Jean-Marie (dir.), *Mutations du droit public en Asie du Sud-est*, Toulouse, Presses de l'Université des sciences sociales, 2001, p. 15 et s.

Le gouvernement est nommé par le roi sur la proposition des présidents du Sénat et de la Chambre des députés ; il se compose d'un premier ministre et de dix à dix-huit ministres ; ces derniers ne sont pas forcément parlementaires, mais ils ne peuvent en aucun cas être fonctionnaires (art. 66). Le gouvernement est responsable politiquement devant le parlement ; avant d'entrer en fonction, il se présente devant le parlement qui, après avoir entendu son programme, peut voter la confiance.

Le parlement est bicaméral ; il se compose du Sénat et de la Chambre des députés (art. 17). Les quatre vingt sénateurs sont élus pour six ans au suffrage universel indirect : pour être candidat au Sénat, il faut être âgé d'au moins quarante ans, avoir terminé depuis au moins cinq ans ses études universitaires, ou avoir occupé dans l'administration un poste équivalent à celui de directeur de département, ou avoir été député. Les députés sont élus pour quatre ans au suffrage universel direct. Ce bicaméralisme est inégalitaire : le Sénat participe certes au contrôle de l'action du gouvernement, mais en matière législative seule la Chambre des députés a l'initiative de la proposition de loi ; toute proposition de loi doit être examinée en premier lieu par la Chambre des députés ; en cas de désaccord entre les deux chambres, c'est la majorité absolue de la Chambre des députés qui a le dernier mot.

La moitié des représentants nommés de l'ancienne assemblée étaient renouvelés et ceux qui avaient été élus formaient la chambre basse du nouveau parlement bicaméral ; dans les quinze jours, la chambre basse élit les membres du premier Sénat thaïlandais. Le mandat des sénateurs était de six ans, après quoi ils seraient élus directement par le peuple, comme les membres de la chambre. Alors que la constitution du 10 décembre 1932 excluait les membres de la famille royale de la vie politique tandis qu'elle permettait aux fonctionnaires et aux militaires de se présenter aux élections, la nouvelle constitution renversait la situation : les princes pouvaient participer désormais à la vie politique, les militaires et les fonctionnaires n'y étaient plus autorisés.

Mais la transition allait se trouver contrariée par l'opposition conjuguée des militaires et des royalistes ; dans l'espoir de contrer l'influence des premiers, Pridi avait en effet accordé une amnistie à une soixantaine de prisonniers politiques, principalement royalistes ; il avait invité les exilés à rentrer au pays et encouragé le roi Ananda Mahidol à venir y célébrer son vingtième anniversaire. L'époque était troublée : une inflation galopante, la désorganisation du commerce et l'impossibilité pour l'État de payer les fonctionnaires, les grèves dans les raffineries, les cimenteries et les ports, le

banditisme favorisé par la prolifération des armes fournies par les alliés pendant la guerre ou abandonnées par les Japonais... Alors que les partisans de Pridi soutenaient les syndicats et appuyaient les manifestations populaires, les militaires financés par le patronat les dispersaient. Le 6 juin 1946, le jeune roi Ananda Mahidol fut trouvé mort dans le palais, sans que les circonstances du drame (accident ? meurtre ?) soient élucidées. L'événement fit aussitôt l'objet d'une récupération politique de la part des conservateurs : les royalistes mirent en cause Pridi qui dut s'exiler ; le 8 novembre 1947, prétextant un complot républicain, les militaires prirent le pouvoir à la suite d'un coup d'Etat ; Phibun revint au pouvoir, mais c'était le colonel Sarit Thanarat qui contrôlait les régiments et les blindés dans la capitale. C'est lui qui empêcha le retour à Bangkok de Pridi et d'un groupe de *Seri Thai* en février 1949 ; ces derniers durent s'exiler définitivement.

La constitution provisoire du 9 novembre 1947

La promulgation d'une constitution provisoire dès le lendemain du coup d'Etat peut surprendre ; mais c'est qu'elle paraissait indispensable aux auteurs d'Etat pour deux raisons principales : d'abord, les militaires avaient choisi comme dirigeant le maréchal Phibun ; or ce dernier venait tout juste d'être acquitté de l'accusation de crime de guerre. Ensuite, le nouveau régime avait besoin d'être reconnu par la communauté internationale ; les États-Unis, la Grande-Bretagne et la Chine avaient indiqué qu'elles ne reconnaîtraient le nouveau gouvernement que lorsque le pays serait doté d'une constitution et d'un gouvernement issu des élections ; aussi, la promulgation d'une constitution provisoire était-elle une garantie pour les grandes puissances de l'après-guerre.

Les militaires souhaitant s'assurer la coopération des conservateurs et des royalistes, il n'est pas étonnant que le texte consacre la prépondérance du roi par rapport aux autres institutions. Il lui réserve en particulier trois moyens importants pour intervenir dans la vie politique. D'abord, le droit de veto devient absolu : l'article 30 de la constitution dispose qu'au cas où le roi n'approuve pas une loi qui lui a été adressée pour promulgation, il peut la renvoyer au parlement dans un délai de trente jours pour qu'il soit procédé à un second examen ; si le parlement confirme le vote précédent, le premier ministre la soumet à nouveau à la signature du roi. Mais celui-ci peut toujours refuser, ce qui lui laisse la possibilité de retarder indéfiniment la promulgation de la loi. D'autre part, le roi peut censurer la politique du gouvernement puisque ce dernier (art. 77, alinéa 3) donne son autorisation à l'entrée en fonction d'un nouveau gouvernement et à l'application de son

programme. Le roi est assisté dans l'exercice de ses fonctions par un conseil suprême de l'État, composé de cinq membres nommés par lui-même (art. 9). Enfin, le roi peut déclarer la guerre et décider l'application de la loi martiale (une disposition qui sera reprise dans la plupart des constitutions ultérieures). Le parlement est bicaméral ; il se compose du Sénat et de la Chambre des députés (art. 26). Par son mode de recrutement, le Sénat est conçu comme une chambre de réflexion et une garantie de stabilité politique du gouvernement. Les sénateurs sont nommés par le roi pour six ans ; en l'absence de la Chambre des députés -par exemple après une dissolution- le Sénat peut toujours fonctionner en tant que parlement (art. 36). Les députés sont élus au suffrage universel direct pour quatre ans dans le cadre de la province. Ils partagent le contrôle du gouvernement avec les sénateurs puisque l'article 70 impose une réunion commune des deux chambres pour le vote de confiance à l'occasion de la déclaration de politique générale du gouvernement. L'interdiction faite aux fonctionnaires et aux militaires d'être parlementaires est levée. L'âge minimum pour être candidat est relevé : il passe de vingt-trois à trente-cinq ans.

Le gouvernement, nommé par le roi, est responsable politiquement devant le parlement, mais sa politique est soumise également à l'approbation du roi. Il dispose d'un pouvoir réglementaire très important ; en cas d'urgence ou si le parlement ne peut se réunir, le gouvernement a le pouvoir de légiférer par ordonnances ; l'article 80 dispose qu'en ce qui concerne les lois de finances le gouvernement peut, s'il l'estime nécessaire, suggérer au roi de les promulguer directement sans avoir à les soumettre à l'approbation du parlement.

Après le coup d'Etat de 1947, le parti démocrate fondé par les conservateurs et les royalistes dominait le gouvernement, tandis que les généraux détenaient le pouvoir en coulisse. Malgré leur opposition fondamentale (les royalistes voulant restaurer la monarchie traditionnelle, tandis que les militaires prétendaient fonder une nation moderne, à l'imitation des puissances occidentales), les deux groupes restèrent alliés pendant quatre ans, même si lors des élections du 29 janvier 1948, les militaires présentèrent des candidats au nom du parti *Dharmathipat*. Le désintérêt de la population à l'égard de ces élections était général : seuls 26 % des électeurs inscrits votèrent. Le parti démocrate emporta la majorité absolue. Œuvre des monarchistes et des conservateurs du parti démocrate, la constitution du 23 mars 1949 -cinquième constitution de la Thaïlande- traduit le conservatisme de ses auteurs et leur volonté de perpétuer leur pouvoir.

La constitution du 23 mars 1949

Le préambule efface de l'histoire thaïlandaise la révolution du 24 juin 1932 puisqu'elle fait débiter l'histoire constitutionnelle siamoise le 10 décembre 1932, avec l'octroi par le roi d'une constitution permanente au peuple siamois. Le texte de la constitution restaure une véritable autorité royale et lui attribue plus de pouvoir que dans la plupart des monarchies parlementaires. Le roi nomme et révoque les membres du Conseil privé chargé de donner des avis sur les questions relatives à l'exercice de ses fonctions ; les cent membres qui composent le Sénat sont choisis par le roi « parmi les individus éligibles ayant moins de quarante ans et que le roi estime qualifiés du fait de leurs compétences dans des domaines divers, dont la contribution serait bénéfique pour le royaume ». En outre, le roi peut intervenir directement dans la vie politique en provoquant un référendum sur un projet de révision constitutionnelle ; si, lors du référendum, la majorité du peuple se prononce en faveur de la révision constitutionnelle, le rôle la promulgue dans les trente jours. Enfin, le roi est également le chef des forces armées ; cette disposition n'est nullement théorique puisque l'article 11 de la constitution fait du roi le « commandant suprême de toutes les forces armées » ; l'article 152 lui donne le droit de proclamer la loi martiale sur le plan national (les autorités militaires n'ayant le pouvoir de la proclamer que localement).

Le parlement est bicaméral : un bicaméralisme inégalitaire et conservateur. Inégalitaire car la chambre basse est prépondérante ; elle a seul le droit d'interpeller les ministres et de voter la confiance lors de l'investiture ; en matière législative, le Sénat n'a pas initiative et ne peut que retarder les projets ou propositions de loi votés par la Chambre des députés pour une durée de soixante jours (trente jours pour la loi de finances). Conservateur puisque la chambre haute est entièrement nommée par le roi pour six ans ; quant aux députés élus, l'âge minimum des candidats est fixée à trente ans ; ils doivent avoir terminé leurs études primaires selon le programme du ministère de l'Education nationale (une exigence qui exclut la candidature de bon nombre d'anciens députés originaires du nord-est qui avaient suivi le cursus traditionnel des études au monastère).

Le roi et le gouvernement constituent les deux éléments de l'exécutif. Le roi est assisté par un Conseil privé, institution consultative datant de la monarchie absolue. Sa réapparition dans la constitution de 1949 est très significative, puisque le Conseil privé va devenir une institution liée à l'exercice des fonctions royales d'une façon tellement étroite que sa continuité est liée à l'existence même de la monarchie ; c'est ainsi que son existence ne

sera jamais remise en question par les coups d'Etat militaires ultérieurs ; les constitutions sont abrogées, mais pas la monarchie ni le Conseil privé. Le texte constitutionnel ne précise aucune qualification pour les membres du Conseil privé, laissant au roi entière liberté de désigner qui il veut. Le conseil donne des avis au roi sur les questions relatives à l'exercice de ses fonctions ; il soumet à l'approbation du parlement le nom de la personne qui assumera la régence ; en cas de vacance du trône, il propose à l'approbation du parlement le futur roi (conformément à la loi de 1924 organisant la succession au trône, loi promulguée sous la monarchie absolue mais qui a valeur constitutionnelle et ne peut faire l'objet de révision constitutionnelle). Le gouvernement est composé d'un premier ministre, de ministres dont le nombre peut varier entre quinze et vingt-cinq. Ils sont nommés par le roi sur proposition du président du parlement (qui est le président du Sénat). Avant d'entrer en fonction, le gouvernement doit présenter sa politique générale à la Chambre des députés, puis au Sénat ; seule la Chambre des députés a le pouvoir d'accorder ou de refuser la confiance.

Sous le régime de la constitution de 1949, le gouvernement n'est plus libre de déterminer la politique à mener ; celle-ci doit se trouver en accord avec les « bases politiques nationales » définies dans la section V de la constitution ; ce sont les principes fondamentaux -notamment en matière économique et sociale- vers lesquels doivent tendre les activités de l'État. Cette disposition est manifestement inspirée d'autres constitutions promulguées après-guerre dans la région (constitution chinoise de 1947, constitution birmane de 1947, constitution indienne de 1949).

Afin de perpétuer leur pouvoir, les constituants conservateurs ont prévu une procédure de révision de la constitution particulièrement lente et complexe. La rigidité de cette procédure tient à des conditions de forme plus que de fond : l'initiative de la révision appartient au gouvernement ou à un cinquième des membres composant le parlement ; le projet ou la proposition de révision fait l'objet de trois lectures successives. En première lecture, le texte est considéré comme adopté s'il obtient un vote favorable des deux tiers des membres composant le parlement ; lors de la deuxième lecture, une majorité simple suffit pour faire adopter la révision constitutionnelle ; puis, après un délai de quinze jours, le parlement doit se prononcer à nouveau à la majorité des deux tiers pour que le président du Parlement puisse soumettre le texte à l'approbation du roi. Si le roi l'approuve, la révision constitutionnelle entre en vigueur après sa promulgation et sa publication au journal officiel. Mais si le roi s'oppose à la révision, il a le choix entre deux procédures : soit il oppose son veto et renvoie le texte au parlement, soit il

observe le silence pendant une durée de quatre-vingt-dix jours. Le parlement doit alors reprendre toute la procédure depuis le début. Si le roi ne donne toujours pas sa sanction dans les trente jours suivant la réception du texte, le premier ministre peut promulguer la révision qui entre en vigueur malgré le désaccord du roi. Mais si le roi considère que l'objet de la révision constitutionnelle contrevient aux intérêts de la nation, il peut solliciter un référendum sur la révision constitutionnelle.

La constitution permanente du 23 mars 1949 ne connut qu'une existence très éphémère : elle fut en effet abrogée par un coup d'Etat le 29 novembre 1951. Pendant ces trois années, le combat politique fut intense entre les conservateurs et les militaires et les dispositions constitutionnelles restèrent souvent ignorées. A titre d'illustration : pour éviter l'intervention des forces armées dans la vie politique, la constitution instaurait un régime d'incompatibilité entre les fonctions gouvernementales ou parlementaires et la fonction publique, qu'elle soit civile ou militaire (art. 93 et 142) ; pourtant, le maréchal Phibun fut élu député, puis premier ministre, tout en conservant ses fonctions militaires.

Déjà, se manifestait au parlement le manque de cohésion et de discipline des partis politiques, caractéristique de la vie politique thaïlandaise : les partis politiques, plus exactement les groupes parlementaires, étaient des rassemblements constitués autour d'un certain nombre de personnalités ; ils pouvaient à tout moment éclater si les intérêts particuliers d'un ou de plusieurs élus étaient mis en jeu. Les dissidences étaient fréquentes et contribuaient à la création de nouvelles formations.

En 1951, le parti démocrate, majoritaire au Sénat, fit obstacle à une demande gouvernementale de crédits supplémentaires destinés à l'armée, puis s'opposa à une modification de la loi électorale destinée à permettre aux policiers et aux soldats de voter dans la circonscription où ils se trouvaient (sans avoir à retourner dans la circonscription de leur domicile). Les généraux en appelèrent au jeune roi Bhumibol Adulyadej, qui étudiait en Suisse, pour demander son arbitrage. Puis, le 26 novembre 1951, peu avant le retour du roi en Thaïlande, ils procédèrent à un nouveau coup d'Etat pour écarter le parti démocrate et annuler son projet de constitution. A la place, ils adoptèrent une version légèrement modifiée de la constitution de 1932 et formèrent un ministère composé d'une large majorité d'officiers militaires. Les élections qui suivirent donnèrent un parlement dominé par les officiers militaires. Ces derniers allaient se maintenir aux commandes de l'État pendant les deux décennies suivantes.

Cette période des années 1930 et 1940 annonce ce qui va suivre sur le plan constitutionnel : les constitutions successives et souvent éphémères ne sont qu'un instrument de domination du dernier clan victorieux ; le coup d'Etat militaire est le seul moyen employé pour résoudre les problèmes politiques majeurs. Le cycle constitutionnel est répétitif : pour se donner une apparence de légitimité, les responsables du coup d'Etat édictent une constitution provisoire ; quelques temps après, une nouvelle constitution dite « permanente » est adoptée ; survient alors une crise, et la voie est libre pour un nouveau coup d'Etat. L'armée est en effet divisée, et une dictature militaire peut faire elle-même l'objet de coups d'Etat : ce sera le cas à plusieurs reprises jusqu'en 1974.

Dans la plupart des textes constitutionnels, il est prévu que le seul organe censé représenter le peuple, c'est-à-dire l'assemblée, est nommé par le roi ; ce pouvoir de nomination des parlementaires appartient en réalité au premier ministre conformément à la pratique de la monarchie constitutionnelle. Ce sont donc les auteurs du coup d'Etat qui décident de la nomination des parlementaires. Cette assemblée a de toute façon un pouvoir purement nominal, puisque le premier ministre est habilité à donner des ordres et à prendre des actes qui ont valeur de loi sans passer par elle : sa seule obligation est de l'en informer régulièrement. L'opposition politique est interdite : le seul parti autorisé est le « parti révolutionnaire de Thaïlande », dénomination qui ne recouvre pas une formation politique, mais simplement le rassemblement de ceux qui partagent le pouvoir.

Chapitre 4

LE PARLEMENTARISME SOUS TUTELLE MILITAIRE

Durant les années 1950 et 1960, la vie politique thaïlandaise fut largement influencée par la guerre froide en Asie. Les régimes militaires successifs mettaient en avant leur anticommunisme pour justifier l'augmentation du budget de la défense et les demandes de subventions financières et matérielles aux États-Unis. La presse fut soumise à la censure, les militants politiques - notamment chinois- furent arrêtés, les syndicats interdits ; la propagande gouvernementale enrôla même le *sangha* dans des campagnes anticommunistes. Après le retrait français d'Indochine en 1954, les États-Unis favorisèrent la création de l'Organisation du traité de l'Asie du sud-est (OTASE) et s'engagèrent à défendre la Thaïlande contre d'éventuelles agressions extérieures ; ils construisirent des routes stratégiques vers le nord-est, développèrent les ports et les aéroports pour un usage militaire et élaborèrent des programmes de propagande destinés aux paysans dans les zones rurales. La Thaïlande était devenue un client des États-Unis, soumise à une dictature militaire²⁶.

Mais l'aide américaine suscitait une rivalité entre l'armée et la police²⁷. Pendant que le chef de l'armée, Sarit Thanarat, obtenait des équipements et une formation pour ses militaires, la CIA armait la police thaïlandaise et nouait des liens étroits avec son chef, Phao. La concurrence entre ces deux forces d'importance égale (48 000 policiers, 45 000 militaires) avait pour enjeu le contrôle des monopoles d'État et du commerce de l'opium. Elle ne dégénéra jamais en une confrontation ouverte grâce au rôle de médiateur joué par Phibun.

²⁶ Setabutr Noranit, *The role of the military in Thailand. 1958-1970*, Bangkok, Praepittaya, 1971.

²⁷ Depuis la fin du XIX^e siècle, la police thaïe est en effet une véritable armée. Le traité franco-siamois de 1893 prévoyait l'établissement le long du Mékong d'une zone démilitarisée de 25 km de large à laquelle avait accès la police seulement ; pour tourner ces dispositions, le gouvernement donna à la police une organisation et un armement analogues à ceux de l'armée ; le recrutement est identique. D'ailleurs, sous les gouvernements militaires, c'est un général de l'armée qui occupe le poste de directeur général de la police, pour s'assurer de l'unité entre les deux corps d'armes.

La constitution du 8 mars 1952

Les auteurs du coup d'Etat de novembre 1951, qui se proclamaient « comité exécutif provisoire », abolirent la constitution de 1949 et remirent en vigueur la constitution de 1932. Ainsi, en l'espace de quelques jours, le nouveau régime était prêt à fonctionner, sous l'autorité du maréchal Phibun. Une nouvelle constitution fut rapidement élaborée.

Les dispositions de cette sixième constitution sont très comparables à celles de la constitution de 1932 (d'ailleurs, 41 des 123 articles de la constitution sont repris textuellement de la constitution de 1932). Le régime établi est théoriquement parlementaire puisque le texte prévoit les moyens d'action réciproques, classiques de ce type de régime : la responsabilité du gouvernement devant le parlement ; le droit du gouvernement de dissoudre le parlement. Mais, pendant une période initiale de dix ans, le parlement était composé de deux catégories de membres en nombre égal, les uns élus et les autres nommés. Par ailleurs, l'article 26 reconnaissait expressément aux individus le droit d'organiser des partis politiques « conformément aux dispositions de la loi » ; mais cette loi régissant les partis politiques ne sera jamais promulguée. Enfin l'article 123 autorisait les fonctionnaires, aussi bien civils que militaires, à être élus au parlement ou à être nommés ministre sans avoir à démissionner ; la participation au pouvoir de l'armée et de la police se trouvait ainsi directement légalisée.

1 - Une dictature

Les trois premières années de l'application de cette sixième constitution furent marquées par la dictature que la constitution établissait en fait, sinon en droit. L'opposition n'existait pas ; au parlement, le gouvernement du maréchal Phibun était assuré du soutien de la moitié des membres qu'il avait nommés, ainsi que des membres élus (lors des élections législatives du 26 février 1952) soutenus officiellement par le gouvernement. Mais l'adhésion, en septembre 1954, de la Thaïlande au traité de Manille rendait souhaitable que le régime présente au moins l'apparence d'une démocratie ; une brève expérience de « libéralisation » du régime s'ensuivit de 1955 à 1957. Phibun annonça en 1955 la restauration de la démocratie ; il fit voter la loi du 26 septembre 1955 qui autorisait officiellement la formation des partis politiques, allégea la censure sur la presse, promit de remettre en liberté les prisonniers politiques et annonça la tenue d'élections pour 1957. Les factions dirigées par Phao et Phibun obtinrent la majorité lors des élections de 1957, mais Sarit les accusa de malversation et prit le pouvoir le 18 septembre 1957 à la faveur d'un

coup d'Etat, envoyant Phao et Phibun en exil. La chute de ces derniers marqua la fin de la domination de la vie politique thaïlandaise par le groupe qui avait été porté au pouvoir par la révolution de 1932 et le coup d'Etat de 1947. Le nouveau clan qui prenait la succession, sous la direction de Sarit, avait une mentalité toute différente : formés entièrement en Thaïlande, ces officiers ne croyaient pas aux formes politiques d'inspiration occidentale ; ils jugeaient les partis politiques avec suspicion, considérant qu'ils n'étaient ni légitimes ni représentatifs ; ils abandonnèrent d'ailleurs, pendant la décennie qui suivit, toute apparence de régime représentatif.

Le contexte idéologique des années 1950 y est favorable. La question qui se pose alors dans tous les pays de ce que l'on appelle le tiers-monde est la suivante : qui des militaires ou des civils assument le mieux la mission de développement socio-économique ? Et à l'époque, la plupart des auteurs optent pour les militaires ; les civils seraient trop corrompus et, agissant pour leurs intérêts sectoriels, ils se montreraient incapables d'assurer les conditions politiques favorables au progrès des nations. Au contraire, les militaires, détachés de la politique politicienne, étaient supposés placer l'intérêt collectif au-dessus des intérêts particuliers. On sait aujourd'hui que l'analyse a mal résisté à l'épreuve de la réalité. En Asie du sud-est comme ailleurs, le développement et la croissance économique ont été inversement proportionnels à l'implication des militaires sur la scène politique : Singapour et la Malaisie, où les militaires sont quasiment absents des sphères politique et économique, sont des pays plus développés que la Thaïlande, les Philippines ou l'Indonésie.

Dans un premier temps, n'ayant pas d'idée précise sur la nature du nouveau régime qui remplacerait celui existant, les auteurs du coup d'Etat décidèrent de conserver les mécanismes constitutionnels de 1952. Mais très vite, l'inefficacité des institutions les poussa à mettre en place un régime de concentration des pouvoirs. Le 20 octobre 1958, Sarit abolit le régime politique en vigueur ; au lieu de promulguer une nouvelle constitution en vue de légitimer le nouveau régime, comme le faisaient ses prédécesseurs militaires depuis 1947, Sarit décida d'exercer son pouvoir absolu sans limite, à travers un gouvernement « révolutionnaire » dont il était lui-même le chef et qui légifèrait par voie d'ordonnance. Il se justifiait en critiquant les conséquences de l'implantation trop rapide du constitutionnalisme occidental en Thaïlande : instabilité gouvernementale et discorde sociale notamment. Il faisait la promotion d'une « démocratie à la thaïlandaise » : une démocratie qui n'était pas fondée sur la représentation populaire (élections, partis politiques, réunions publiques, syndicats), mais sur un lien direct entre le consentement

du peuple et l'autorité bienveillante du chef. Le nouveau régime rompait ainsi délibérément avec la légitimité démo-libérale qui avait prévalu en Thaïlande depuis 1932. Cependant, les dirigeants ne pouvaient se passer d'une apparence d'assise constitutionnelle ; le 28 janvier 1959, une constitution provisoire (la septième en l'espace de vingt-cinq ans) fut promulguée pour officialiser et légaliser le pouvoir absolu.

La constitution provisoire du 28 janvier 1959

À la différence des constitutions provisoires de 1932 et de 1947 qui n'avaient effectivement subsisté que quelques mois, celle de 1959 est conçue pour durer. Elle restera d'ailleurs en application jusqu'en juin 1968.

Le texte très bref (vingt articles précédés d'un court préambule) traite de trois institutions : la monarchie, l'Assemblée constituante et le gouvernement. Le roi est confirmé dans son rôle de chef de l'État et des forces armées (art. 2) ; il est assisté, dans l'exercice de ses fonctions, d'un Conseil privé composé de neuf membres dont la nomination et la révocation ne dépendent que de lui. L'Assemblée constituante (art. 6 et 7) est chargée de la rédaction d'une constitution permanente et du travail législatif. Ses deux-cent-quarante membres sont nommés par le roi sur proposition du premier ministre. Elle sera dans les faits une simple chambre d'enregistrement. D'autant qu'elle ne peut mettre en jeu la responsabilité du gouvernement, ce dernier procédant directement du chef de l'État : les articles 14 et 15 disposent en effet que c'est le roi qui désigne le premier ministre et qui nomme et révoque les autres membres du gouvernement. Les pouvoirs du gouvernement sont renforcés par des dispositions constitutionnelles qui légalisent l'exercice du pouvoir absolu par le premier ministre : l'article 16 de la constitution française du 4 octobre 1958, qui permet au Président de la république d'exercer une dictature constitutionnelle temporaire, impressionnait tant le maréchal Sarit qu'il se trouve transposé à l'article 17 du texte ; le premier ministre, « pendant la période d'application de cette constitution », a le pouvoir, « à la suite d'une résolution du Conseil des ministres, de donner des ordres ou de prendre les mesures qu'il estime nécessaires en vue de réprimer des menées d'origine intérieure ou extérieure qui mettent en péril la sécurité nationale ou le trône, qui menacent les institutions ou l'ordre public ». Cet article, largement utilisé par le chef du gouvernement, instituait en fait un état d'urgence permanent lui permettant de se substituer au pouvoir législatif comme au pouvoir judiciaire.

Durant les années qui suivirent, l'engagement de la Thaïlande aux côtés des États-Unis se renforça : à la fin des années 1960, 45 000 soldats américains stationnaient en Thaïlande ; trois quarts des missions de bombardements sur le nord-Vietnam et le Laos venaient du territoire thaïlandais ; 11 000 soldats thaïlandais combattaient aux côtés des troupes nord-américaines au sud-Vietnam ; le budget militaire thaïlandais -approvisionné par les États-Unis- augmenta de quelque 20 millions de dollars par an dans les années 1950 jusqu'à atteindre 250 millions de dollars par an au début des années 1970 ; les États-Unis construisirent une imposante ambassade à Bangkok ; après que le siège de l'OTASE y ait été installé, plusieurs agences des Nations unies, des organisations internationales, des fondations nord-américaines suivirent. La population étrangère de Bangkok, principalement nord-américaine, augmenta rapidement. La bourgeoisie urbaine adopta vite le style, les goûts et les produits *farang*, principalement d'origine états-unienne.

A la fin des années 1960, sous le patronage des États-Unis, trois forces politiques et sociales qui s'étaient opposées depuis 1932 -les militaires, les royalistes et le patronat- firent alliance. Ensemble, elles réaffirmèrent les bienfaits d'un État fort et d'un régime autoritaire pour réaliser le développement économique et combattre l'ennemi communiste. Mais la force de l'alliance fut contrebalancée par les abus de pouvoir notoires des militaires et leur soumission inconditionnelle aux souhaits des nord-Américains. L'opposition à la présence militaire nord-américaine ainsi qu'à l'exploitation des paysans renforça la guérilla communiste qui s'installait dans le nord et l'est ; les étudiants la rejoignaient en masse.

2 - Le système autoritaire

Sur le plan politique, Sarit reprit le discours tenu par les opposants au régime constitutionnel depuis 1932. Il affirmait que les constitutions avaient échoué parce qu'elles étaient une importation occidentale et ne s'accordaient pas avec les traditions thaïlandaises ; il expliquait que la cause fondamentale de l'instabilité politique résidait dans la transplantation trop rapide et irréfléchie d'institutions étrangères inadaptées ; il justifiait le gouvernement des militaires par le fait que, précisément, ces derniers n'avaient pas besoin de courtiser l'électorat ; l'armée disposait de l'expertise technique, elle travaillait pour l'intérêt général sans subir l'influence de factions privées et sans avoir à s'inquiéter du résultat de futures élections. Il se présentait lui-même comme un dirigeant paternel, dans la lignée des rois de Sukhothai : telle était ce qu'il appelait la « version thaïe de la démocratie ». Après son décès en 1963, ses

officiers de la première armée le remplacèrent tout naturellement au pouvoir... La Thaïlande subissait le joug d'un paternalisme despotique²⁸.

Les officiers supérieurs de l'armée formaient une classe dirigeante qui vantait son excellence et son désintéressement pour justifier ses privilèges exorbitants. Elle manifestait ces qualités en étant à la pointe d'actions de développement, notamment dans le nord et le nord-est du pays : il s'agissait d'améliorer le niveau socio-économique des campagnes (pour lutter contre l'insurrection communiste); les programmes de développement se concentraient sur la construction de routes et de systèmes d'irrigation et d'assistance agricole; ils se diversifièrent rapidement dans des projets de soins médicaux, d'aide aux agriculteurs et d'opérations de sauvetage pour faire face aux catastrophes naturelles. Mais en réalité, les généraux se partageaient l'afflux massif de dollars et les bénéfices qui en résultaient pour les entreprises. Ils créèrent des sociétés pour fournir des biens et des services aux agences gouvernementales, en particulier dans le domaine de la construction, de l'assurance et de l'import-export. Ils prirent le contrôle de l'exploitation des ressources naturelles, surtout le commerce du bois (la déforestation, censée priver de protection les bases de la guérilla communiste, servait à alimenter les caisses de l'armée). Ils se partageaient les terrains rendus exploitables par l'ouverture de nouvelles routes. Ils assuraient le parrainage de la plupart des grands entrepreneurs, de leurs familles et de leurs entreprises (en les faisant bénéficier d'un accès privilégié à certains marchés publics); en contrepartie, ils entraient dans les conseils d'administration ou occupaient des postes élevés dans les entreprises privées et publiques. À mesure que leur emprise sur la vie politique se développait, les généraux n'ont eu de cesse de convertir leur pouvoir en dividendes économiques. Et l'empire militaro-économique, bâti sur des mariages d'intérêts et de connivence avec les grandes familles industrielles, ne cessait de s'agrandir et de s'étendre à de multiples secteurs d'activité : finances, aviation civile, audiovisuel, assurances, immobilier, textile, conserves.

Le même phénomène se reproduisait à d'autres niveaux de la société : dans les provinces, les patrons (*pho liang*) se forgeaient une clientèle. Ils gagnaient beaucoup d'argent grâce au commerce du riz, à la vente de bois, ou aux concessions accordées par le gouvernement (construction de routes, de barrages et d'édifices publics), ou encore à travers les monopoles locaux comme celui des alcools. Autour des nombreuses bases militaires états-

²⁸ Selon l'expression de Chaloehtiarana Thak, *Thailand, the politics of despotic paternalism*, Bangkok, Thammasat university, 1979 ; voir également Morell David et Samudavanija Chai-anan, *Political conflict in Thailand*, Cambridge, Gunn & Hain, 1981.

uniennes, ils faisaient fortune grâce aux commerces en tous genres : drogue, jeux, prostitution, vente d'armes, contrebande. Les fonctionnaires nommés dans les provinces comprenaient vite qu'ils avaient intérêt à travailler avec les patrons plutôt que contre eux. De leur côté, les généraux firent de ces patrons de province leurs partenaires d'affaires.

La faction royaliste ne soulevait aucune objection car, suivant les recommandations des conseillers nord-américains, le régime militaire mit en avant la personne du roi. Les généraux pensaient que la monarchie serait un puissant acteur d'unité et de stabilité, pourvu qu'ils en conservent le contrôle. Le processus débuta à la fin des années 1950, mais les arguments pour le justifier étaient bien antérieurs. En décembre 1945, le prince Dhani Nivat, un des principaux conseillers du palais royal, prononça une conférence sur la monarchie au Siam, à laquelle assistaient le jeune roi Ananda Mahidol et sa famille ; le conférencier élaborait une théorie de la monarchie construite sur le modèle de celle de Sukhothai et d'un roi naturellement vertueux et juste, protecteur du peuple et du bouddhisme. Il s'agissait là d'un retour à la vision traditionnelle de la monarchie, bien différente de celle souhaitée par Mongkut et Chulalongkorn. Le prince Dhani critiqua la notion de constitution comme étant étrangère à la tradition thaïe dans laquelle le roi était la seule et vraie source de la loi. La prospérité nationale et l'indépendance du pays durant les cent cinquante premières années de la dynastie (1782-1932) étaient, selon lui, la conséquence de la sagesse et de la compétence des rois ; ni une constitution, ni une assemblée élue ne pourrait les remplacer.

3 - L'instrumentalisation de la monarchie

Pour renforcer la légitimation de son régime, Sarit contribua à une revalorisation de la monarchie : à partir de 1958, les déplacements du roi dans les différentes provinces devinrent fréquents et il attirait des foules importantes ; il voyageait également à l'étranger pour des visites d'État au cours desquelles la Thaïlande était présentée comme un pays traditionnel mais en voie de modernisation ; il reprit un certain nombre de traditions royales : la présentation des offrandes aux bonzes lors de la fête de *kathin* ; la procession des barges royales ; la restauration de l'ordre *thammayut* dans une position privilégiée. Des photos du roi et de la famille royale furent distribuées dans l'ensemble du pays ; les livres scolaires glorifiaient la personne du roi comme étant le cœur de la nation. Le roi développa un intérêt particulier pour le développement rural ; il finança la création de fermes expérimentales et d'élevage de poissons, ainsi que des projets d'irrigation. Durant ses tournées dans le nord du pays, il développa également un intérêt

pour les peuples montagnards et finança des projets pour remplacer la culture de l'opium par de nouvelles plantations. La reine fit la promotion de l'artisanat de ces minorités ethniques excentrées. Ces projets qui mettaient en lumière le mal être des paysans et des populations situées aux marges du pays eurent des conséquences contraires aux espoirs des généraux et de leurs conseillers nord-américains : la monarchie, symbole de la nation et de la tradition, mais aussi de la moralité et de la justice, devint progressivement une alternative à la corruption des généraux et des patrons. Dans le même temps, il n'était plus possible de ramener le souverain à une conception plus limitée de ses attributions, tant les dirigeants qui se succédaient au pouvoir avaient besoin de sa sanction pour conférer la légitimité à leur régime (légitimité qui constituait -du fait de l'abandon de toute souveraineté populaire effective- la seule source possible de légalité). Dégagé de toute affiliation avec les partis ou les factions, il confirmait son image de souverain désintéressé, impartial et universel qui n'a d'intérêt que pour la nation ; il devenait le lien vivant entre les Thaïlandais : pour la première fois depuis des décennies, l'élite et les classes populaires se reconnaissaient dans un symbole. Ce sentiment affecta également l'armée, qui se présentait de plus en plus souvent comme l'armée royale, en charge de la défense du trône.

Sentant sa nouvelle autorité assurée, le roi en vint, à la fin des années 1960, à faire des commentaires en public sur les questions politiques. Bien que critiquant l'enthousiasme des étudiants pour l'idéologie révolutionnaire et prônant le réformisme, il s'interrogeait sur l'usage par les militaires de la violence qui incitait souvent les villageois à rejoindre la guérilla ; il regrettait la déforestation et la spoliation des terres ; il soutenait l'aspiration populaire à la liberté. Il commença également, de façon allusive, à critiquer le capitalisme comme destructeur de la tradition et du bouddhisme ; il affirmait comprendre la campagne des étudiants contre la corruption. En 1968, il demanda au gouvernement militaire de compléter au plus vite la rédaction de la constitution promise dix ans plus tôt et de restaurer un parlement élu. Mais la constitution de 1968 ne faisait que copier les modèles autoritaires antérieurs, le parlement étant dominé par un Sénat dont les membres étaient nommés.

La constitution du 20 juin 1968

Bien que son élaboration ait duré plus de sept ans, cette huitième constitution est très proche de celle de 1949. Les techniques de parlementarisme rationalisé qui y sont incluses assurent au gouvernement une nette primauté.

Le parlement bicaméral –dénommé Assemblée nationale– se compose d'un Sénat et d'une Chambre des députés. Par sa composition et ses pouvoirs, le Sénat est conçu pour garantir la stabilité du gouvernement : il est nommé pour six ans par le roi sur proposition du premier ministre ; tandis que l'article 89 interdit la candidature des fonctionnaires aux élections législatives, ceux-ci peuvent toutefois être nommés sénateurs. Sur le plan fonctionnel, la constitution fait du Sénat un élément essentiel de la réalisation du travail législatif en exigeant un accord des deux chambres pour le vote de la loi. En outre, les sénateurs participent, au même titre que les députés, au contrôle du gouvernement (en particulier au vote de la motion de censure et à la discussion de la déclaration de politique générale du gouvernement : article 134). Mais à la différence de la Chambre des députés, le Sénat ne peut faire l'objet d'une dissolution. La Chambre des députés voit ses pouvoirs réduits ; ainsi, le vote d'investiture du premier ministre et de son gouvernement est supprimé, de même que le vote à la suite des questions orales (explicitement interdit par l'article 127) ; ses pouvoirs financiers sont également limités : le budget de l'État est voté sous la forme d'une seule loi, mais la loi budgétaire de l'année précédente est automatiquement reconduite si le budget n'est pas adopté à temps ; l'utilisation des fonds de l'État s'effectue conformément à la loi sur le budget, mais en cas de besoin urgent, la dépense peut être faite sans ordonnancement préalable, sous réserve de l'approbation ultérieure du parlement. Ce dernier peut en outre être dessaisi de son pouvoir législatif, sous réserve ou non de sa ratification, selon les cas envisagés par la constitution (art. 146). Dans les situations de guerre ou d'urgence d'une gravité telle qu'elle puisse mettre en danger la sécurité du royaume, ou lorsque l'exercice normal du pouvoir législatif par le parlement est entravé, le pouvoir législatif peut alors être exercé par le roi par l'intermédiaire du gouvernement (art. 176).

Le gouvernement est nommé par le roi. À l'instar de la constitution française de 1958, la constitution de 1968 institue une incompatibilité entre les fonctions de membre du gouvernement et l'exercice d'un mandat parlementaire (art. 139). Le gouvernement est responsable devant le parlement, une motion de censure ne pouvant être votée qu'à l'issue d'un débat général et après un délai de réflexion.

Les juges étant nommés par le roi, l'indépendance du pouvoir judiciaire paraît essentiellement confiée au législateur : les tribunaux ne peuvent être créés que par la loi ; les affaires ne peuvent être enlevées aux tribunaux compétents pour être confiées à des tribunaux d'exception que par la loi ; la loi protège les juges dans l'exercice de leurs fonctions et le déroulement de

leur carrière. Les affaires relatives à l'interprétation de la constitution relèvent du tribunal constitutionnel, sauf si elles concernent les compétences du Sénat, de la chambre des représentants ou de l'Assemblée nationale ; dans ce cas, cette dernière est elle-même compétente.

La constitution de 1968 ne peut être modifiée qu'en suivant une procédure longue et complexe : trois lectures successives par l'Assemblée nationale ; adoption à la majorité des deux-tiers du nombre total des membres des deux chambres ; promulgation par le roi, qui peut choisir toutefois de soumettre le projet de révision au référendum populaire.

Malgré ces restrictions, les parlementaires ne se contentèrent pas de critiquer le pouvoir militaire ; en 1971, il bloquèrent le vote du budget de l'armée, exigeant des crédits supplémentaires pour le développement des provinces ; ils mirent en lumière un certain nombre de scandales liés à la corruption ; le premier ministre, Thanom Kittikhachon, organisa en novembre 1971 un coup d'Etat contre son propre gouvernement : il révoqua la constitution et procéda à la dissolution du parlement, interdit les partis politiques, proclama la loi martiale sur tout le territoire et décréta que le pouvoir absolu était désormais exercé par le « parti révolutionnaire » composé des principaux chefs militaires. Les manifestations des étudiants - jusqu'alors peu politisés, puisque pour la plupart issus de la moyenne et de la grande bourgeoisie - se multiplièrent en 1972 ; les idées qui y étaient développées englobaient tout à la fois la littérature marxiste et maoïste, les principes du libéralisme démocratique, les notions bouddhistes de justice et de vertu, ainsi que l'opposition nationaliste à la présence des troupes et des entreprises nord-américaines. Malgré la promulgation de la constitution provisoire du 15 décembre 1972 -neuvième constitution de la Thaïlande-, le mot d'ordre des manifestations en 1973 était de restaurer la constitution et la démocratie. Les généraux refusèrent de négocier, prétendant que les étudiants étaient manipulés par les « communistes ».

La constitution provisoire du 15 décembre 1972

Cette constitution est copiée sur celle du 28 janvier 1959, élaborée sur mesure pour le maréchal Sarit. Ses 23 articles sont censés donner une apparence légale au régime dictatorial du maréchal Thanom. Une Assemblée nationale composée de deux-cent-quatre-vingt-dix-neuf membres est nommée par le roi sur proposition du premier ministre pour une durée de trois ans ; elle n'a que des pouvoirs limités : ses membres peuvent poser des questions orales aux ministres, qui ne doivent pas être suivis de débats ou de vote ; les

ministres peuvent ne pas y répondre s'ils estiment que les questions concernent des sujets pouvant mettre en cause la sécurité et l'intérêt de l'État (art. 12). En cas d'urgence constatée par le gouvernement, l'assemblée peut être dessaisie de son pouvoir législatif et le gouvernement peut alors légiférer par ordonnances, sous réserve de ratification ultérieure par l'Assemblée nationale.

Le roi nomme le premier ministre et, sur proposition de ce dernier, les ministres qui ne doivent pas être en même temps membres de l'Assemblée nationale (art. 14). L'article 17, identique à celui de la constitution de 1959, attribue au premier ministre le pouvoir de donner des ordres et de prendre les mesures qu'il estime nécessaires en vue de réprimer les menées d'ordre intérieur ou extérieur qui mettent en péril la sécurité nationale ou le trône, qui menacent les institutions ou l'ordre public. La loi martiale reste en vigueur.

Le 14 octobre 1973, une manifestation plus importante que les autres dégénéra : les militaires tirèrent sur la foule, tuant soixante-dix-sept personnes et en blessant huit-cent-cinquante-sept. Le roi intervint alors pour exiger le départ de la junte et nomma un nouveau premier ministre chargé d'engager le processus de rédaction d'une nouvelle constitution. L'opposition entre étudiants et militaires avait finalement permis au roi de se présenter comme une force supra constitutionnelle, arbitre des conflits dans une nation profondément divisée ; pour la première fois également, le peuple avait pris les armes contre l'élite dirigeante pour demander un changement. Une constitution copiée sur celle de 1949 fut adoptée en 1974.

La constitution du 7 octobre 1974

Le roi conserve toutes les prérogatives d'un monarque constitutionnel : il est le chef de l'État (art. 2) ; sa personne est inviolable et sacrée (art. 7) ; il dispose d'une immunité totale (art. 8) ; il exerce le pouvoir législatif par l'intermédiaire du parlement (art. 10), le pouvoir exécutif par l'intermédiaire du Conseil des ministres (art. 11) et le pouvoir judiciaire par l'intermédiaire des tribunaux (art. 12). Il est assisté dans l'exercice de ses fonctions par un Conseil privé dont les quatorze membres sont nommés et révoqués par lui (art. 15 et 16). La constitution reconnaît la loi de 1924 relative à la succession au trône, mais elle apporte une modification importante : au cas où le roi n'aurait pas de fils pour lui succéder, le parlement peut donner son approbation à l'accession au trône de l'une de ses filles (alors que le texte de 1924 précise explicitement que les filles sont exclues de la succession au trône).

Le parlement est bicaméral ; il se compose du Sénat et de la Chambre des députés (art. 95). La chambre haute est composée de cent sénateurs, nommés par le roi sur proposition du premier ministre pour une période de six ans. L'âge minimum pour être sénateur est fixé à trente-cinq ans (art. 107). La Chambre des députés est élue pour quatre ans au suffrage universel direct et au scrutin uninominal majoritaire à un tour. Le nombre des députés n'est pas fixé et peut varier entre deux-cent-quarante et trois-cent. La constitution interdit le cumul des mandats de député et de sénateur avec les fonctions publiques. La Chambre des députés retrouve une place plus importante que celle du Sénat : les deux chambres sont investies du pouvoir de contrôle du gouvernement, mais l'initiative législative appartient exclusivement aux députés et aux membres du gouvernement ; les projets ou proposition de loi doivent être discutés en priorité à la Chambre des députés (art. 147) ; une loi votée par la Chambre des députés est ensuite envoyée au Sénat qui doit l'examiner dans les soixante jours (trente jours dans le cas de la loi de finances). Si le Sénat n'achève pas son examen dans ce délai, il est censé avoir donné son approbation et la loi peut alors être promulguée (article 148). En outre, seule la Chambre des députés peut soumettre et discuter une motion tendant à un débat général en vue d'un vote de défiance à l'égard du gouvernement (art. 159).

Titulaire du pouvoir exécutif, le gouvernement est composé du premier ministre, nommé par le roi sur proposition du président du parlement, et de ministres dont le nombre ne peut excéder trente. L'article 177 de la constitution exige que le premier ministre soit député et qu'au moins la moitié des ministres soient membres du parlement. Avant d'entrer en fonction, le gouvernement doit solliciter de la Chambre des députés la confiance sur une déclaration de politique générale, confiance votée à la majorité des membres présents (art. 184).

Pendant une brève période de libéralisation (puisque la constitution de 1974 devait être abrogée deux ans plus tard par un nouveau coup d'Etat militaire), la vie politique thaïlandaise fut caractérisée par un multipartisme anarchique et une instabilité gouvernementale.

4 - Multipartisme et instabilité gouvernementale

Le multipartisme n'était certes pas chose nouvelle en Thaïlande, mais le phénomène prit une dimension exceptionnelle : pendant les deux ans d'application de la constitution de 1974, cinquante-cinq partis politiques se

firent enregistrer au ministère de l'Intérieur. En cause, l'article 117 de la constitution qui disposait que les candidats aux élections législatives devaient être patronnés par un parti ; l'effet immédiat de cette disposition fut d'encourager les candidats aux élections législatives à créer leur propre parti (d'autant que la création d'un parti politique, selon la loi du 15 octobre 1974 relative à l'organisation des partis politiques, était extrêmement simple).

Lors des élections du 26 janvier 1975, quarante-deux partis politiques présentèrent deux mille cent quatre vingt treize candidats pour les deux cent soixante neuf sièges de députés à pourvoir. Vingt-deux partis obtinrent une représentation à la chambre basse. Les trois partis de la gauche modérée (Parti socialiste, Parti de la nouvelle force, Front socialiste) emportèrent un tiers des sièges dans le nord-est mais très peu ailleurs ; les militaires et les milieux d'affaires soutenaient le parti conservateur *Chart thai* (Nation thaïe) dirigé par deux anciens généraux, et ses dissidences : le *Dharma sangkom* (Parti de la justice sociale), le *Chart sangkom niyom* (Parti social national) et le *Kaset sangkom* (Parti agraire-social) ; le parti démocrate *Prachathipat* qui s'était reconstitué sous la direction du monarchiste Seni Pramroj, mais connaissait également des dissidences dues à la rivalité des personnalités dirigeantes, obtint près d'un quart des sièges. Aucun parti ne disposant de la majorité, il fallait former une coalition. Une majorité précaire fut formée, pour laquelle il s'agissait moins de gouverner que de partager les bénéfices offerts par l'exercice du pouvoir entre des groupes politico-économiques rivaux contraints au compromis. Pour la plupart des partis, la politique est en effet la poursuite des affaires par d'autres moyens. Malgré des remaniements ministériels destinés à renforcer la cohésion de l'équipe gouvernementale, la division et l'absence de discipline au sein des partis politiques condamnaient le gouvernement²⁹.

Comme les manifestations et les grèves se succédaient en 1975-1976, le patronat, le Palais et une grande partie de la bourgeoisie urbaine abandonnèrent le projet de fonder une démocratie parlementaire et apportèrent leur soutien, ouvert ou tacite, à une solution militaire. Le 6 octobre 1976, la police et des unités paramilitaires bombardèrent le campus de l'Université Thammasat, centre de la contestation dans la capitale, tuant une quarantaine d'étudiants et en arrêtant plus de trois mille ; le même jour, un coup d'Etat permit à l'armée de reprendre le pouvoir.

²⁹ Duffar Jean, *Les forces politiques en Thaïlande*, Paris, PUF, 1972 ; Girling John, *Thailand. Society and politics*, Ithaca, Cornell university press, 1981.

La constitution du 22 octobre 1976

La onzième constitution de Thaïlande fut l'œuvre de juristes conservateurs, convaincus que les Thaïlandais, par manque de « culture politique », devaient faire l'apprentissage de la démocratie étape par étape. En réaction au régime précédent, ils critiquaient violemment le système mis en place par la constitution de 1974. L'exposé de leur point de vue, développé dans le préambule de la constitution, rappelle l'approche « gradualiste » adoptée par les auteurs de la constitution provisoire de 1932.

Pour réaliser la « démocratisation » du pays, le nouveau régime prévoit une période de douze ans, divisée en trois étapes : une première période de quatre ans doit permettre la restauration de la stabilité économique et politique ; durant cette période il convient de laisser le peuple participer à l'administration du pays par l'intermédiaire d'une « Assemblée nationale de la réforme administrative », dont les membres nommés contrôleront le gouvernement. Une deuxième période de quatre ans permettra au peuple de participer largement grâce à un parlement constitué d'une chambre des représentants élue et d'un Sénat nommé. Enfin, durant la troisième période de quatre ans, l'autorité de la chambre des représentants sera accrue et celle du Sénat diminuée, « dans les limites nécessaires » et « si le peuple est conscient de ses devoirs et de ses responsabilités envers le pays et la démocratie ».

Les vingt-neuf articles qui suivent ce préambule organisent les institutions politiques du nouveau régime, c'est-à-dire une « démocratie sans la participation du peuple ». Concernant le roi, aucune modification n'est apportée à l'institution royale par rapport aux précédentes constitutions : le roi est chef de l'État, chef suprême des forces armées ; sa personne est inviolable et sacrée et dispose d'une totale immunité ; le crime de lèse-majesté est constitutionnalisé. Il est assisté dans l'exercice de ses fonctions par le Conseil privé dont les membres, au nombre de quinze, sont nommés et révoqués par lui (art. 6).

L'article 18 de la constitution institue un conseil consultatif auprès du premier ministre. Ses vingt-quatre membres qui seront les dirigeants militaires des forces armées détiennent d'importants pouvoirs de contrôle sur le gouvernement : c'est le conseil consultatif qui décide, avec le cabinet, de la politique du gouvernement ; mais sur les questions qui concernent directement la sécurité nationale, le gouvernement est tenu d'appliquer strictement la politique formulée par le conseil consultatif. De plus, le premier ministre et l'ensemble du gouvernement en dépendent directement et doivent avoir la confiance du conseil consultatif.

Le premier ministre et les vingt ministres composant le cabinet sont nommés par décret royal (article 16) ; le statut et les attributions des membres du gouvernement sont comparables à ceux prévus dans les constitutions provisoires de 1959 et 1972 : le premier ministre et les ministres ne peuvent être en même temps membres de l'Assemblée nationale, fonctionnaires, ou occuper un poste officiel dans une organisation gouvernementale ou une entreprise d'État ; ils ne peuvent pas occuper de poste dans une entreprise commerciale ou à but lucratif. L'article 21, rédigé en des termes analogues à ceux de l'article 17 des constitutions provisoires de 1959 et 1972, dispose : « quand le premier ministre le juge nécessaire pour prévenir, arrêter ou réprimer toute activité mettant en danger la sécurité du royaume, le trône, l'économie nationale ou les entreprises nationales, ou toute activité subversive ou menaçant la paix, l'ordre ou les bonnes mœurs, la propriété de l'État ou la santé du peuple, il peut, avec l'approbation du cabinet et du conseil consultatif auprès du premier ministre, prendre toute ordonnance ou entreprendre toute action nécessaire ».

Nominalement investi du pouvoir législatif (art. 7), l'Assemblée nationale de la réforme administrative est nommée pour quatre ans par le roi sur proposition du premier ministre. L'initiative des lois appartient concurremment au cabinet et aux membres de l'assemblée, les parlementaires ne pouvant faire de propositions de loi qu'après avoir reçu l'approbation d'une « commission extraordinaire d'étude des propositions de loi » (art. 15) ; cette commission est composée de douze membres nommés pour moitié par l'assemblée et pour moitié par le gouvernement. En cas d'urgence, le gouvernement peut demander au roi de prendre par décret les mesures nécessaires pour assurer la sécurité ou la défense du royaume, pour prévenir un désastre public pour imposer des mesures fiscales ou une réglementation des changes ; ces décrets royaux ont force de loi (art. 19).

Mais contrairement à ce que l'armée prétendait, un pouvoir militaire n'était pas synonyme de stabilité puisque, de 1977 à 1980, trois autres coups d'état devaient être perpétrés, chacun se terminant par la nomination d'un nouveau général comme premier ministre. C'est à la suite de l'un de ces putschs, le 9 novembre 1977, que fut publiée une constitution provisoire, suivie d'une constitution « permanente » le 22 décembre 1978.

La constitution provisoire du 9 novembre 1977

La constitution provisoire du 9 novembre 1977, douzième constitution de la Thaïlande, se situe dans la lignée des constitutions provisoires précédentes.

Ses trente-deux articles mettent en place une Assemblée nationale chargée d'élaborer une constitution permanente et de remplir les fonctions législatives, tout en précisant que celle-ci devait achever son travail de rédaction dans les meilleurs délais, de manière à ce qu'il soit possible d'organiser des élections législatives dans le courant de l'année 1978. C'est un « Conseil national de la politique » qui nomme les trois-cent-soixante membres de l'Assemblée nationale ; c'est lui qui détermine la politique de la nation et contrôle l'administration du pays par le gouvernement. Enfin, le premier ministre dispose des pleins pouvoirs que lui attribue l'article 27, rédigé à l'imitation de l'article 21 de la constitution de 1976 et de l'article 17 des constitutions provisoires des maréchaux Sarit et Thanom.

La constitution du 22 décembre 1978.

Cette constitution comporte deux-cent-six articles dont la plupart reprennent textuellement certaines dispositions des constitutions de 1968 et de 1974.

Le roi est à la fois le chef de l'État et le chef des forces armées. Il exerce le pouvoir souverain qui émane du peuple par l'intermédiaire du gouvernement, du parlement et des tribunaux (art. 3). Sa personne est inviolable et sacrée ; il bénéficie d'une immunité totale (art. 6). La succession au trône est héréditaire, conformément à l'ordre établi par la loi sur la succession au trône de 1924, mais doit être approuvée par le parlement ; celui-ci peut, le cas échéant, donner son approbation à l'accession au trône d'une princesse (art. 20). Le roi est assisté dans l'exercice de ses fonctions d'un Conseil privé dont le président et les quatorze membres sont nommés et révoqués par lui (art. 11).

Le gouvernement est composé d'un premier ministre et de ministres dont le nombre ne peut excéder quarante-quatre (art. 146). Les membres du gouvernement sont désignés par le roi sur proposition du président du parlement, lequel contresigne le décret de nomination. À la différence de la constitution précédente, le premier ministre et les ministres ne sont pas nécessairement membres du parlement. Les ministres sont politiquement responsables devant le parlement ; ils doivent obtenir l'investiture parlementaire avant d'entrer en fonction (art. 151).

Le parlement se compose du Sénat et de la Chambre des députés (art. 74). Les sénateurs sont nommés par le roi, sur proposition du premier ministre, pour un mandat de six ans. L'âge minimum pour être sénateur est fixé à trente-cinq ans ; aucune autre qualification n'est exigée, mais le texte constitutionnel précise que les sénateurs ne doivent appartenir à aucun parti

politique. La Chambre des députés est élue au suffrage universel direct et au scrutin de liste ; pour mettre fin à la prolifération et au fractionnement des partis politiques, l'article 95 dispose que chaque parti doit présenter un nombre de candidats au moins égal à la moitié du nombre total des sièges à pourvoir ; tout député perd son mandat s'il n'est plus membre d'un parti politique (art. 103). Les membres des deux assemblées, bien qu'issus de deux modes de recrutement différents, sont considérés comme étant « les représentants du peuple thaïlandais » (art. 106) ; ils sont investis d'un pouvoir de contrôle sur le gouvernement (art. 135) : interpellation des membres du gouvernement et vote de la motion de censure. Sur le plan législatif, la constitution fait de la chambre haute un élément essentiel du travail parlementaire en prévoyant (art. 143) quatorze domaines, ou matières, qui exigent la réunion commune des deux chambres, réunion présidée par le président du Sénat.

Il faut noter que, si l'initiative législative appartient concurremment au gouvernement et aux députés, ceux-ci ne sont pas libres de présenter des propositions de loi : en effet, toute proposition de loi, avant d'être examinée par le parlement, doit avoir préalablement reçu l'approbation du parti auquel appartient le député qui la présente (art. 125) ; ensuite, elle doit recevoir l'avis favorable d'une commission des lois composées de dix-sept membres : trois nommés par le gouvernement, six par le Sénat et huit par la Chambre des députés.

La promulgation de la constitution de 1978 ne mit pas fin à la domination des militaires dans la vie politique ; au contraire : le décret de nomination des sénateurs, publié le 4 février 1979, propulsait à la chambre haute 86 % d'officiers de l'armée et de la police (sur un total de deux-cent-vingt-cinq sièges) ; le premier ministre était toujours un général ; les élections de 1979 se déroulèrent en l'absence de partis politiques, ceux-ci restant officiellement interdits malgré les dispositions de la constitution. Les résultats de ces élections furent sans surprise : aucun groupe politique n'obtenait à lui seul la majorité... L'instabilité consécutive allait être la cause de nouveaux coups d'Etat.

Cependant, en 1980, le général Prem Tinsulanond, premier ministre, abandonna la propagande anticomuniste et la rhétorique militariste pour revenir à des pratiques plus modérées, mettant l'accent sur le développement rural. Durant ses mandats successifs, de 1980 à 1988, une nouvelle formule politique se fit jour, associant stabilité, capitalisme, démocratie limitée, paternalisme monarchique ; mais toujours sous la tutelle des militaires.

Pour autant, le pouvoir ne fut pas plus favorable aux populations des zones rurales. Lorsqu'un parlement élu fut restauré en 1979, le monde des affaires en fit rapidement le siège. L'interdiction par les militaires de toute forme d'organisation politique parmi les paysans ou les ouvriers facilitait la prise de contrôle du parlement par le monde du commerce et de la finance ; en 1988, deux -tiers des sièges de l'assemblée étaient occupés par des patrons de l'industrie et la finance. Trois partis dominaient cette décennie : le parti de l'action sociale, fondé en 1974 par un ancien leader du parti démocrate, Kukrit Pramoj, le parti *Chart thai* (Nation thaïe) et le parti démocrate (*Prachathipat*) dirigé par le général Chatichai Choonhavan. Le premier attirait le soutien d'hommes d'affaires progressistes, souvent en partenariat avec des firmes occidentales ; *Chart thai* était soutenu par l'industrie textile et les entreprises en *joint-venture* avec les Japonais ; quant aux démocrates, ils étaient financés par les industries de l'agroalimentaire. Dans le même temps, de plus en plus d'hommes d'affaires provinciaux étaient candidats et élus aux élections successives (1979, 1983, 1986, 1988). Un des plus connus était Banharn Silpaarcha, issu d'une famille chinoise de Suphanburi. Fortune faite dans la construction, puis le transport et les stations-service, il fut élu pour la première fois au parlement en 1975 ; il réussit à obtenir d'importantes subventions pour Suphanburi et les électeurs reconnaissants lui renouvelèrent leur confiance lors de chacune des élections suivantes.

Chapitre 5

L'INCERTAINE TRANSITION DEMOCRATIQUE

Durant les années 1990, l'administration, le palais royal et les militaires continuaient d'entretenir l'image d'une société rurale, passive, acceptant la hiérarchie sociale et l'ordre politique qui la protégeaient du communisme et du capitalisme. Mais du point de vue économique et culturel, le pays changeait rapidement, passant du rural à l'urbain, de l'agriculture à l'industrie³⁰, de l'administration au monde des affaires, de la passivité à la réactivité. La vision paternaliste était désormais débordée par l'industrialisation, l'urbanisation, la mondialisation et le développement d'une société de masse.

En témoigne la protestation des habitants des zones rurales qui prit une nouvelle tournure au début des années 1990. Des groupes qui protestaient contre l'appropriation des terres par l'armée et l'expulsion des « squatters » joignirent leurs forces à ceux qui s'opposaient à la création d'un conseil de l'agriculture qui faisait une large place aux représentants de l'agroalimentaire mais pas aux petits fermiers. Une marche de protestation organisée par les fermiers partit du nord-est, le long de l'autoroute *Mittraphap*, la première de ces routes financées par les États-Unis trois décennies plus tôt. Le gouvernement dépêcha plusieurs ministres par hélicoptère pour négocier un accord avant que la marche n'arrive dans la plaine centrale ; les expulsions furent suspendues. Durant les trois années qui suivirent, les groupes du nord-est reprirent cette stratégie pour influencer la décision publique en matière de dette paysanne, de baisse des prix des céréales, d'accès aux zones forestières ou de compensations pour les expropriations consécutives à la construction de barrages hydroélectriques. En décembre 1995, une organisation regroupant l'ensemble de ces associations se forma qui prit le nom d'« assemblée des pauvres ». L'assemblée des pauvres rassembla des milliers de manifestants à

³⁰ En 1960, l'agriculture comptait pour 40 % du PNB et 83 % des exportations ; quatre décennies plus tard, elle ne représentait plus que 10 % de la valeur de l'activité et 20 % des recettes. Avec l'aide d'investissements étrangers, principalement centrés sur l'activité industrielle, le royaume était devenu un « nouveau pays industrialisé ». L'augmentation spectaculaire de son commerce extérieur reposait d'ailleurs largement sur son industrie, qui comptait pour 80 % du total des exportations dans les années 1990.

Bangkok en 1996, plus de vingt-milles en 1997 ; mais dans les deux cas, les négociations entamées par le gouvernement n'aboutirent pas en raison de la chute du ministère et du refus opposé par le gouvernement suivant à la reprise des négociations.

En témoignent également la mise à l'écart des militaires par le monde des affaires et une « société civile » en pleine expansion, même si le conflit entre le monde des affaires et la population des zones rurales permit aux militaires de revenir sur le devant de la scène.

1 - Le retrait provisoire des militaires

Les relations entre le monde des affaires et les militaires se détériorèrent en effet : après le retrait des États-Unis d'Asie du sud-est, les militaires ne comptaient plus que sur le budget national pour alimenter leurs revenus ; à la fin des années 1980, les dépenses militaires représentaient plus de 20 % du budget national. Les parlementaires issus du monde des affaires souhaitaient consacrer une partie de ces fonds au développement économique ; ils supportaient également de plus en plus mal la présence des généraux dans les conseils d'administration des entreprises nationales et le contrôle de l'armée sur les médias. Après les élections de 1988, la presse et les partis politiques déclenchèrent une campagne pour obliger le général Prem à se retirer et à laisser le poste de premier ministre à un parlementaire. C'est ainsi que Chatichai Choonhavan prit la tête du gouvernement. Ancien officier de cavalerie, il avait quitté la carrière militaire pour la diplomatie ; en 1975, avec le soutien de financiers et de dirigeants des industries textiles, il s'était électoralement implanté dans la région nord-est (Khorat) où il disposait du soutien d'un groupe d'hommes d'affaires locaux et avait pris le contrôle du parti *Chart Thai*. Le gouvernement Chatichai accorda davantage de pouvoirs aux parlementaires ; les ministères de la Défense, de l'Intérieur et du Budget furent attribués à des élus plutôt qu'à des technocrates ou des généraux. Le parlement réduisit le budget de l'armée et exigea une plus grande transparence dans l'utilisation des fonds, notamment pour les achats d'armements. La loi datant de la dictature militaire qui instaurait une censure de la presse fut annulée ; un contrôle plus étroit fut instauré sur l'exploitation des zones frontalières par les militaires et leur lucratif commerce des matières premières. Les militaires réagirent en dénonçant la corruption du gouvernement. Le 23 février 1991, l'armée prit le pouvoir à la faveur d'un coup d'Etat.

La constitution provisoire du 23 février 1991

Regroupés au sein d'un « Conseil national de maintien de la paix », les auteurs du coup d'Etat désignent les membres d'une assemblée unique – l'Assemblée nationale – chargée de rédiger un projet de constitution permanente. Cette dernière assure la fonction législative pendant la période provisoire.

La constitution du 9 décembre 1991

Le comité chargé de rédiger la constitution s'inspira de celle de 1978 ; comme cette dernière, la constitution comporte onze chapitres et des dispositions transitoires rédigés dans les mêmes termes. La forme du régime est parlementaire, puisque les ministres sont responsables devant la chambre des représentants.

Le parlement est en effet bicaméral : une Chambre des représentants, élue, et un Sénat nommé par le roi sur proposition du premier ministre. Les candidats à la Chambre des représentants ne peuvent être militaires ou fonctionnaires ; ils doivent être membres d'un parti politique (et chaque parti politique doit présenter au moins cent-vingt candidats aux élections législatives).

Le gouvernement est en position favorable durant la procédure législative : il a l'initiative des lois (alors que les propositions de loi d'origine parlementaire sont collectives puisqu'elles doivent recueillir le soutien d'au moins vingt représentants) ; le Sénat dispose de soixante jours pour délibérer sur une loi (trente jours pour les lois de finances) : passé ce délai, si le Sénat ne s'est pas prononcé, la loi est considérée comme adoptée et soumise à la signature du roi. Ce dernier dispose d'un veto suspensif. À la demande du Conseil des ministres, le roi peut prendre des décrets qui auront force de loi, dans le domaine financier et fiscal, ainsi que pour des situations mettant en cause la sécurité nationale, la santé publique, le développement économique, et en cas de catastrophe nationale.

L'indépendance du judiciaire est assurée par la création d'un Conseil de la magistrature, composé de magistrats, chargé de décider les nominations et promotions des magistrats, ainsi que des éventuelles poursuites pénales contre ces derniers. La constitution ajoute d'autres protections : en interdisant aux responsables politiques de devenir magistrat ; en empêchant l'établissement de juridictions d'exception ; en prohibant l'adoption de lois qui modifieraient les compétences des juridictions. Un Tribunal constitutionnel composé de parlementaires et de magistrats nommés est chargé de contrôler la constitutionnalité des lois et les règlements des assemblées ; il se prononce

également en cas de contestation sur les résultats des élections législatives ; à la demande du premier ministre, il peut examiner les éventuels conflits d'intérêts qui concernent les membres du gouvernement.

L'armée souhaitait protéger ses privilèges, mais sous la pression de la bourgeoisie urbaine et du monde des affaires, c'est un ancien diplomate devenu entrepreneur, Anand Panyarachun, qui fut chargé de former un gouvernement de techniciens. Ce dernier mit en œuvre une série de réformes libérales sur le plan économique qui lui gagnèrent le soutien des affaires et de la bourgeoisie urbaine. De leur côté, les généraux reprenaient le contrôle du ministère de la Défense (et donc des achats d'armement, bloqués par le précédent gouvernement) et du ministère des Communications. Mais l'annonce du projet de nouvelle constitution accrut la colère des partis et mouvements pro-démocratie. L'Alliance pour une démocratie populaire (CPD) organisa des manifestations ; le 17 mai 1992, près de deux-cent-mille manifestants soutenus par le maire de Bangkok, Chamlong Srimuang, défilèrent dans les rues de la capitale ; l'armée riposta par la violence : pendant trois nuits, les soldats tirèrent dans la foule ; des autobus et des bâtiments furent brûlés ; la télévision contrôlée par les militaires ne montra que les destructions opérées par les manifestants, mais CNN et la BBC diffusaient des images de la répression policière et militaire. Défiant la censure, la presse publiait de nombreux articles critiques. Le 20 mai, lors d'une scène totalement inédite diffusée à la télévision, le roi sermonna Chamlong et le général Suchinda, prosternés à ses pieds, et leur ordonna de mettre fin à la violence. Le gouvernement militaire démissionna ; la constitution fut amendée ; de nouvelles élections furent organisées en septembre 1992.

Le retrait forcé de militaires de la vie politique ouvrit l'espace politique au monde des affaires, mais aussi aux mouvements pro-démocratie qui réclamaient une constitution reconnaissant l'importance de la société civile, la libéralisation des médias, la réforme du système éducatif et une décentralisation qui mettrait fin au système administratif traditionnel très concentré.

2 - L'incapacité des partis politiques

Mais un obstacle de taille se dressait face à l'émergence de la société civile : le système des partis politiques en Thaïlande ne facilite pas l'accès de l'espace politique à la société civile. Dans la plupart des cas, un parti politique est en effet étroitement dépendant de l'homme politique qui l'a fondé.

Comme les seigneurs du temps passé, les chefs de partis tirent leur pouvoir des liens de dépendance personnelle qu'ils ont tissés ; chacun contrôle son fief électoral peuplé de clients ; dès lors qu'il accède à une position parlementaire, il est admis qu'il se « nourrit » sur le dos de la circonscription, détournant une partie des subventions lui sont allouées : une pratique qui se situe dans le prolongement des tributs jadis versés aux seigneurs, généralisée et codifiée au niveau des pourcentages reçus. Il s'agit de faire fructifier les « investissements » que constituent les millions dépensés lors des campagnes électorales.

Les politiciens de province disposent d'un réseau, d'un poids dans l'économie locale, du contrôle des médias locaux et du soutien des pagodes et des diverses associations locales qu'ils financent ; ils préfèrent se présenter en candidats indépendants. Mais le fait que la multiplicité des candidats indépendants ait provoqué une prolifération des partis politiques³¹ et rendu la formation d'une coalition stable quasiment impossible, a conduit le législateur à interdire ce type de candidature. La loi sur les partis politiques de 1981 ainsi que la constitution de 1991 disposent que les partis doivent être enregistrés, comprendre au moins cinq-mille adhérents issus de différentes régions du pays, présenter des candidats dans au moins un quart des circonscriptions et surtout que les parlementaires doivent rester membres du parti pour conserver leur mandat : l'obligation pour les candidats et les parlementaires d'appartenir à un parti politique peut en effet limiter les « migrations » d'un parti à un autre pendant le mandat de l'Assemblée nationale. Cependant, un parlementaire peut changer de parti politique après la fin du mandat de l'Assemblée nationale, ce qui est un facteur de corruption. Pour y mettre fin, les rédacteurs des constitutions de 1997 et 2007 ont décidé de fixer un délai minimum d'appartenance à un parti politique, d'au moins quatre-vingt-dix jours consécutifs à la date de l'acte de candidature, pour tout candidat à la députation (trente jours en cas d'élections consécutives à une dissolution).

Cette disposition n'empêche pas les personnalités locales de négocier leur rattachement à un parti politique ; c'est ce qui explique l'existence du « factionnalisme » au sein des partis politiques thaïlandais³². Pour la même

³¹ Trente partis politiques s'étaient enregistrés conformément aux dispositions de la loi sur les partis politiques de 1955 ; cinquante-sept partis l'avaient fait après le vote de la loi sur les partis politiques de 1974.

³² A titre d'illustration, le parti Nation thaïlandaise (*phak chat thai*) fondé en novembre 1974 par des officiers de l'armée prit rapidement la forme d'un conglomérat de factions liées dans le seul but de participer au gouvernement. En 1996, le parti comprenait six factions (*klum*) différentes : celle de son leader, Banharm Silpa-archa (37 députés), le *klum* Vive la Thaïlande (24 députés), le *klum* du centre et du Nord (18 députés), le *klum* de Chonburi (6 députés), le *klum* de Paknam (4

raison, les partis politiques thaïlandais ont pour la plupart une vie brève : depuis 1946, cent cinquante-cinq partis politiques ont vu le jour en Thaïlande ; il n'en reste qu'une dizaine actuellement. Le seul vrai parti politique thaïlandais est sans doute le parti démocrate, fondé en avril 1946 par des princes et des nobles de haut rang, pour s'opposer aux « révolutionnaires » de 1932. Son image, aujourd'hui progressiste, ne date que de l'époque de la dictature militaire. Bien qu'il présente une image de stabilité, le parti démocrate a connu de multiples scissions et transformations ; de nombreux leaders y ont commencé leur carrière politique, puis l'ont quitté pour fonder leur propre mouvement ; il constitue ainsi un « parti souche » dont sont issues de nombreuses autres formations politiques. Les partis politiques thaïlandais ne sont donc pas des entités stables, mais des organisations mouvantes en perpétuelle métamorphose. Ils perpétuent sous une forme nouvelle les structures féodales de l'époque de la monarchie absolue.

Tout au long des années 1990, les partis et factions politiques représentés au Parlement formaient deux alliances opposées : d'un côté, la coalition formée autour du parti démocrate qui représentait les aspirations du monde des affaires et de la bourgeoisie urbaine, des banquiers et des technocrates issus principalement de la modernité urbaine, qui le différenciait des autres partis ayant une implantation provinciale. Il était principalement implanté à Bangkok et dans les villes du Sud du pays où l'activité d'import-export est traditionnellement importante. Les démocrates se prévalaient d'une image libérale ; ils promettaient de moderniser l'économie, d'encourager les progrès démocratiques dans la région (spécialement en Birmanie) et d'achever la « démilitarisation » de la vie politique. Le parti démocrate fut le parti dominant de 1992 à 2001, il fut au centre de la majorité parlementaire. L'autre alliance était formée des groupes qui avaient soutenu Chatichai et avaient rejoint les militaires en 1992. Ils provenaient principalement des régions du centre et du nord-est caractérisées par une économie essentiellement agraire. Ils souhaitaient une meilleure redistribution de l'argent public en faveur des provinces et n'étaient pas hostiles au retour des militaires au pouvoir si cela favorisait leurs intérêts. La recherche perpétuelle d'un compromis entre les deux alliances condamna les gouvernements successifs à l'immobilisme ; les

députés) et enfin celui de Saraburi (2 députés). Les factions représentent donc la véritable unité de base de la politique en Thaïlande ; chacune d'entre elles a son propre leader, ses sources de financement spécifiques, l'objectif étant d'obtenir des postes ministériels qui procurent influence et enrichissement. Avant les élections législatives, les factions se comportent comme des électrons libres : elles quittent les partis discrédités pour rejoindre les formations susceptibles d'entrer dans la future coalition gouvernementale. Dans certains cas, la mésentente entre les factions peut entraîner la désagrégation d'un parti.

réformes faisaient l'objet de discussions permanentes, mais aucune n'était mise en œuvre ; les changements de gouvernement n'étaient destinés qu'à permettre aux différentes factions rivales d'occuper successivement les postes ministériels afin de retirer les bénéfices de campagnes électorales de plus en plus dispendieuses (17 milliards de bahts de dépenses électorales pour la campagne de 1995 ; près de 25 milliards en 1996). L'incapacité du gouvernement devint manifeste en 1995-1997, lorsque les cabinets successifs échouèrent à gérer une économie nationale en difficulté et à éviter la crise économique et financière qui força au chômage plus de deux millions d'employés³³. Les milieux d'affaires de Bangkok, les masses rurales, les petits entrepreneurs de province furent tous touchés et subirent de plein fouet les conséquences de cette crise. C'est dans ce contexte que fut adoptée la constitution de 1997.

3 - La constitution de 1997 et l'ascension de Thaksin

La constitution du 27 septembre 1997 a été adoptée alors que le pays connaissait la plus grave crise économique de son histoire et que la population ressentait le besoin de réformer les institutions politiques afin qu'elles permettent une véritable participation des citoyens. Souvent dénommée « constitution du peuple » parce qu'elle fut rédigée par une assemblée de quatre-vingt-dix-neuf membres (représentants provinciaux, juristes, universitaires) choisis par le parlement en dehors de l'élite de Bangkok, mais aussi du fait qu'elle donna lieu à une consultation sans précédent des citoyens et des associations, elle innove sur bien des points. Cette constitution est l'une des plus longues que le pays ait connues : 338 articles. C'est le résultat de la création de nombreux organismes nouveaux en matière de protection des libertés, de la minutie des constituants, mais aussi de leur volonté de « constitutionnaliser » des matières qui relèvent habituellement de la loi organique, voire de la loi ordinaire : on trouve en effet dans cette constitution des dispositions relatives aux élections et à la Commission électorale qui devraient plutôt se trouver dans une loi électorale ; de même le chapitre II consacré aux droits et libertés détaille longuement des

³³ Ce que l'on appelle la crise s'est déroulée en trois étapes successives : d'abord (juillet - septembre 1997), une crise d'ordre purement bancaire et boursière liée à une énorme bulle spéculative domestique née de la dérégulation trop rapide des années 1990 ; ensuite (septembre - novembre 1997), une crise de confiance en raison de l'incapacité du gouvernement à juguler la crise financière et de la dilapidation des réserves monétaires nationales ; cette vacance du pouvoir précipita une troisième crise, liée au non règlement des deux précédentes : une crise économique et sociale généralisée, qui s'est traduite par un effondrement de la consommation, une chute de la production, un gel total du crédit et une cascade de faillites d'entreprises.

procédures juridictionnelles généralement prévues dans une loi ou un code civil ou pénal. Au total, la construction d'ensemble est très sophistiquée sur le plan de l'ingénierie constitutionnelle, avec en particulier une débauche de moyens pour garantir les libertés.

La constitution du 27 septembre 1997

Les institutions mises en place ne sont pas originales puisqu'elles répondent au schéma classique du régime de monarchie parlementaire, agrémenté de *checks and balance*. En revanche, les dispositions relatives aux droits et libertés méritent d'être relevées.

Une monarchie constitutionnelle.

La monarchie thaïlandaise a effectué un remarquable retour au premier plan depuis l'abolition de la monarchie absolue en 1932 ; ce rôle d'acteur politique central est le résultat du travail de l'actuel titulaire de la Couronne (depuis 1944) : le roi Bhumibol Adulyadej.

En raison de son statut exceptionnel, le roi apparaît dès le chapitre II ; sa personne est « inviolable et sacrée » (art. 8). Mais il dispose des seules prérogatives d'un monarque constitutionnel, et toutes font l'objet d'un contreseing ministériel : il est commandant en chef des armées, il déclare la guerre (après approbation de l'Assemblée nationale), conclut les traités (dans les mêmes conditions), dispose du droit de grâce, déclare l'état d'urgence, nomme les hauts fonctionnaires civils et militaires. A l'égard du gouvernement, il nomme le premier ministre et les ministres (art. 201), et peut révoquer un ministre à la demande du premier ministre. A l'égard du législatif, le roi convoque les sessions parlementaires ordinaires, les proroge éventuellement, et convoque les sessions extraordinaires ; il dispose d'un veto législatif qui ne peut être levé que par un nouveau vote des chambres à la majorité des deux tiers (art. 94) ; il peut enfin dissoudre la Chambre des représentants (art. 116). Ces dispositions et son prestige personnel permettent au roi d'intervenir en politique si les autres institutions se révèlent incapables de faire face aux situations d'exception : il l'a déjà fait à plusieurs reprises, notamment après les massacres d'étudiants en 1976 et 1992.

Le parlement dénommé "Assemblée nationale" est composé d'une Chambre des représentants, et d'un Sénat. La première regroupe cinq cent députés élus pour quatre ans : cent sont désignés à la représentation proportionnelle, donc avec un scrutin de listes partisans au plan national ; quatre cents le sont au scrutin majoritaire à un tour dans le cadre de circonscriptions. Les sénateurs au nombre de deux cent sont élus au suffrage

universel direct, au scrutin majoritaire, pour un mandat de six ans. La constitution met en œuvre différentes techniques de parlementarisme rationalisé : concernant l'examen du budget, un délai de rigueur est imposé à la Chambre des représentants ; faute de l'avoir adopté avant son expiration, la Chambre est considérée comme ayant voté le texte qui est transmis au Sénat ; concernant le contrôle du gouvernement, la motion de censure destinée à renverser le cabinet est strictement réglementée (art. 185) : la responsabilité du gouvernement ne peut être mise en jeu que par la chambre des représentants ; l'initiative doit être signée par au moins deux-cinquième des représentants ; elle doit indiquer le nom du premier ministre susceptible de remplacer le titulaire ; en cas de rejet, les signataires de la motion ne peuvent en proposer une nouvelle durant la session. Il faut noter que l'article 186 prévoit la possibilité d'une motion de censure contre un ministre individuellement. Quant au Sénat, il ne peut remettre en cause l'existence du gouvernement, mais peut exiger à la majorité des trois-cinquièmes un débat sur la politique générale du gouvernement (art. 187).

Le gouvernement est formé d'un premier ministre et de ministres (pas plus de trente-cinq selon l'article 201) nommés par le roi. Leur fonction est incompatible avec celle de parlementaire (art. 204), de fonctionnaire (art. 207) et certaines responsabilités dans des sociétés privées (art. 208 et 209). Le premier ministre doit faire, dans les quinze jours suivant sa nomination, une déclaration de politique générale devant les chambres ; la chambre des représentants lui accorde son investiture dans les trente jours. Ses fonctions sont celles d'un chef de gouvernement en régime parlementaire, c'est-à-dire qu'il exerce la réalité du pouvoir tant qu'il dispose d'une majorité au parlement. A noter la possibilité qui lui est donnée par la constitution (art. 214) d'organiser un référendum, après consultation des présidents des assemblées.

La protection des libertés.

Depuis 1949, toutes les constitutions permanentes ont prévu des dispositions sur les droits et libertés, d'autant que la Thaïlande est signataire de la déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 ; la particularité du texte de 1997 tient à l'importance que ses rédacteurs ont entendu donner à l'énoncé des droits (dans un chapitre III, immédiatement après celui consacré au roi), mais aussi aux garanties qu'ils ont imaginées.

Concernant la présentation des droits, les constituants ont été influencés par le titre premier de la loi fondamentale allemande sur les droits fondamentaux. Ils distinguent les « droits-libertés » (protection de la vie, et de

la vie privée ; sûreté; liberté de pensée, de conscience et de religion ; liberté d'expression ; liberté d'enseignement...), les « droits-créances » (droit à la protection sociale et à la sécurité matérielle ; droit à l'instruction ; droit à l'emploi...), et les « droits de participation » (élection ; association; réunion et manifestation...).

C'est la mise en œuvre et la protection de ces droits qui forment la partie la plus novatrice de la constitution. Le texte organise un contrôle juridictionnel et politique de la puissance publique afin de surveiller l'application des droits fondamentaux par toute une série d'autorités.

Le contrôle juridictionnel est assuré par la Cour constitutionnelle et la Cour administrative. La Cour constitutionnelle est chargée du contrôle de constitutionnalité des lois. Elle peut être saisie par voie d'action, pour un contrôle de type abstrait, entre le vote et la promulgation du texte, par les parlementaires ou le premier ministre ; elle peut également être saisie *a posteriori* par une juridiction qui lui demande, sous forme de question préjudicielle, d'apprécier la constitutionnalité d'un texte dont elle doit faire application. Les décisions de la Cour constitutionnelle s'imposent aux autorités administratives et juridictionnelles (art. 268). Quant à la Cour administrative, elle sanctionne le principe de légalité. Elle est chargée du contrôle de l'administration, et juge les actes administratifs, et les litiges entre administrations, et entre l'administration et les particuliers. La loi du 5 octobre 1999 « sur la juridiction administrative et la procédure administrative contentieuse » organise les juridictions administratives : Cour administrative suprême, Cour administrative centrale, Cours administratives de provinces.

Le contrôle non juridictionnel est assuré par un « médiateur » et une commission nationale des droits de l'homme. Le premier est le résultat de l'influence exercée par le système suédois de contrôle *a posteriori* de l'administration : nommé par le roi, il a le pouvoir d'enquêter sur les cas de violation de la loi par les autorités administratives et leurs agents, et les dommages qui en résultent. Ses suggestions, recommandations et rapports sont transmis à l'Assemblée nationale (art. 197). La commission nationale des droits de l'homme a des pouvoirs d'enquête sur des cas de violation des droits de l'homme, ainsi que de proposition et de recommandation à l'Assemblée nationale et au Conseil des ministres. Elle rend public un rapport annuel sur la situation des droits fondamentaux.

Fruit d'un accord entre conservateurs, libéraux et progressistes, cette constitution a incontestablement permis d'enclencher un processus de

libéralisation, voire de démocratisation réelle³⁴ ; pour la première fois dans la vie politique thaïlandaise, les élections sénatoriales organisées en février 2000 ont porté au pouvoir un certain nombre de personnalités issues de la société civile, supposées plus intègres. Dans le même temps, un nombre important d'hommes d'affaires, prêts à contester l'emprise de l'armée sur la société, sont entrés en politique ; ce fut le cas de Thaksin, fondateur du *Thai rak Thai*.

En juillet 1998, Thaksin Shinawatra, un représentant de l'élite urbaine affairiste, qui avait fait fortune dans les télécommunications et la bourse, fonda un nouveau parti politique : le *Thai rak Thai* (Les Thaïs aiment les Thaïs). Projetant une image d'entrepreneur moderne, ouvert aux nouvelles technologies, capable de relever le pays de la crise et de lui permettre d'affronter la mondialisation, son nouveau parti s'attira le soutien du monde des affaires et de la finance. Mais son discours s'adressait également au petit peuple des campagnes ; il se présentait comme une réaction nationaliste à la crise, les Thaïs devant compter sur eux-mêmes pour l'affronter. Le parti prit contact avec les associations et organisations du monde rural pour bâtir un programme destiné à remédier à la dette chronique des petits fermiers, à financer les services publics dans les zones rurales et à garantir une couverture médicale pour les populations de ces zones. Il sortait ainsi les paysans de leur léthargie politique et les poussait à présenter leurs revendications dans la capitale. Il s'assura également le soutien de nombreux patrons de province qui, après avoir constitué des groupes d'intérêts, avaient négocié leur force électorale auprès d'organisations partisans ; les patrons comprenaient que le parti démocrate était désormais trop associé au programme d'austérité prôné par le FMI après la crise. Thaksin consacra un budget important à organiser une campagne électorale plus professionnelle qu'à l'accoutumée en Thaïlande. En janvier 2001, le parti emporta la majorité absolue grâce à son alliance avec deux autres petites formations, face au parti démocrate toujours implanté dans le sud. En plus de la majorité au parlement, Thaksin bénéficiait des dispositions constitutionnelles qui renforçaient les attributions du premier ministre et assuraient la stabilité du gouvernement. Il se conduisit comme un politicien de l'ère des communications, toujours présent dans la presse écrite et les médias. Son gouvernement entreprit les réformes promises dès la première année de son mandat, ce qui ne fit qu'accentuer le soutien populaire. Il organisa des conseils des ministres dans les provinces ; il faisait régulièrement la tournée des zones rurales avec les ministres et les fonctionnaires locaux. Cette politique populiste était associée à

³⁴ Samudavanija Chai-anan, *Thailand : state-building, democracy and globalization*, Bangkok, IPPS, 2002.

un programme économique de type capitaliste : le premier ministre considérait qu'un pays se gère comme une entreprise et se comporta comme un chef d'entreprise, mutant régulièrement les hauts fonctionnaires, créant un grand nombre de commissions consultatives pour contourner les structures bureaucratiques, privatisant les entreprises nationales, favorisant le financement du secteur privé... Il rendit la fierté au pays en remboursant le FMI avec deux ans d'avance. Après le succès de sa guerre contre la drogue en 2003, la popularité de Thaksin était sans précédent pour un politicien thaïlandais. Mais les critiques concernant la corruption et de possibles conflits d'intérêts, ainsi que le mépris du nouveau dirigeant pour les droits et libertés, commencèrent à émerger. En réponse, le gouvernement de Thaksin resserra son contrôle sur les médias : certains journaux furent menacés de se voir privés de publicité ; les chaînes de télévision furent invitées à ne publier que des informations « positives » ; les associations furent dénigrées et accusées de fonctionner avec de l'argent étranger ; les groupes d'activistes locaux furent décrits comme « anarchistes » ou « ennemis de la nation ». L'ensemble des critiques étaient présentées comme des tentatives des anciennes élites pour préserver leurs privilèges et empêcher le bien-être du peuple. En février 2005, TRT remporta 67 % des suffrages exprimés et trois-cent-soixante-dix-sept des cinq-cent sièges du parlement. Un tel raz-de-marée électoral ne pouvait que susciter des inquiétudes au sein de la famille royale et chez les militaires : la popularité de Thaksin était considérée par les royalistes comme un défi au roi ; quant aux officiers supérieurs de l'armée (l'armée thaïlandaise compte un millier de généraux), ils dénonçaient les promotions effectuées par Thaksin pour mieux contrôler l'armée et la police. Lorsque fut annoncée, en janvier 2006, la vente par la famille Thaksin de la holding *Shin Corp.* à une entreprise singapourienne pour 73 milliards de bahts sans aucun impôt, les manifestations se multiplièrent sous la bannière de l'Alliance populaire pour la démocratie (PAD). Lors de ces dernières, Thaksin était présenté comme une menace pour la monarchie ; les manifestants adoptèrent la couleur royale, le jaune ; ils en appelaient au roi pour révoquer Thaksin. Le 19 septembre 2006, moins d'un mois avant la tenue d'élections législatives, alors que le premier ministre était à New York pour s'adresser à l'assemblée générale des Nations unies, l'armée prit le pouvoir, prétextant que Thaksin était coupable de corruption et conflit d'intérêts, avait commis le crime de lèse-majesté, méconnu les pouvoirs des autorités constitutionnelles et aggravé les divisions sociales. Elle supprima la constitution de 1997, suspendit le parlement et interdit toute activité politique.

4 - Une transition compromise ?

La réaction contre Thaksin était devenue une réaction contre la démocratie et les élections. La Cour constitutionnelle prononça la dissolution du parti *TRT* pour fraudes électorales lors des élections de 2006, infligea une interdiction d'exercer des activités politiques pendant cinq ans à cent-onze des responsables du parti et gela environ 90 milliards de bahts appartenant à la famille Thaksin pour corruption³⁵. Une assemblée nommée fut chargée de rédiger une nouvelle constitution qui renforçait les pouvoirs de l'exécutif, diminuait ceux du parlement et protégeait la bureaucratie des interférences politiques ; l'armée fit pression pour l'adoption d'une loi sur la sécurité intérieure qui remettait en vigueur les mesures des années 1970 et 1980 contre la propagande communiste. Comme lors des coups d'état précédents, le roi signa un décret accordant l'immunité aux militaires et promulguant la constitution provisoire.

La constitution provisoire du 1^{er} octobre 2006

La constitution autorise la junte, qui s'était organisée en un « Conseil de sécurité nationale », à nommer un exécutif puissant ainsi qu'une assemblée de deux-cent-cinquante membres.

Le processus constituant (destiné à favoriser la rédaction d'une constitution « permanente ») serait l'œuvre d'une assemblée composée d'une centaine de membres choisis par le Conseil de sécurité nationale sur une liste « de confiance » et proposés au roi ; le CNS choisirait le président de l'assemblée. Cette dernière devait désigner vingt-cinq de ses membres pour procéder à la rédaction de la constitution, conjointement avec dix personnes directement désignées par la junte. Autrement dit, la junte maintenait un contrôle étroit du processus constituant. Aucun délai n'était précisé pour l'adoption d'une nouvelle constitution.

Par ailleurs, le texte légalisait *a posteriori* les ordres et décisions de la junte après le coup d'Etat ; elle amnistiait ses membres.

³⁵ Le *TRT* était accusé d'avoir acheté des petits partis pour qu'ils présentent des candidats dans certaines circonscriptions durant les élections d'avril 2006. La plupart des partis opposés à Thaksin avaient en effet décidé à l'époque de boycotter les élections. Or, dans le cas de candidature unique, la constitution thaïlandaise de 1997 obligeait le candidat à obtenir au moins 20 % des suffrages pour être élu. Cela rendait la tâche difficile au *TRT* dans le sud et à Bangkok en particulier. La Cour constitutionnelle a pris la décision de dissoudre le *TRT* alors que dans le même arrêt, elle blanchissait complètement le parti démocrate qui était accusé d'avoir payé des petits partis pour qu'ils accusent le *TRT* de fraude.

Les auteurs du coup d'Etat avaient pourtant sous-estimé la résistance due à la popularité de Thaksin ; le référendum de 2007 destiné à ratifier la nouvelle constitution ne fut adopté que par une faible marge de 58 % contre 42 % ; depuis son exil à l'étranger, Thaksin maintenait une présence publique à travers Internet ; malgré la dissolution du parti, la plupart des cadres du *TRT* entretenaient leurs activités et leurs critiques du gouvernement. En décembre 2007, en prévision des prochaines élections législatives, le *TRT* fut rebaptisée parti du pouvoir du peuple (PPP), dirigé par un vétéran de la politique : Samak Sundaravj. Il obtint un peu moins de la majorité absolue, emportant la plupart des sièges dans le nord, le nord-est et la banlieue de la capitale où vivent de nombreux migrants originaires de ces régions ; les démocrates l'emportèrent dans le sud et dans le centre de Bangkok ; ces résultats électoraux démontraient parfaitement la division du pays sous Thaksin. Samak forma un gouvernement de coalition ; trois semaines plus tard, Thaksin rentra en Thaïlande. Mais après la condamnation de sa femme pour évasion fiscale et corruption, le couple dut à nouveau s'enfuir en Angleterre. Ce nouveau départ signait l'échec de l'ambitieux projet de Thaksin qui était d'abolir le pouvoir de la bureaucratie traditionnelle, de l'armée et du palais royal. Il est certain que l'argument selon lequel Thaksin menaçait non seulement le modèle traditionnel de l'État mais la monarchie fut déterminant dans l'opposition³⁶.

La crise politique et sociale qui secoue la Thaïlande depuis la fin des années 1990 place les observateurs extérieurs devant une situation délicate : ils avaient eu tendance à encenser, voire à mythifier le « miracle thaïlandais » ; ils associaient les progrès indiscutables enregistrés depuis trente ans sur le plan économique avec ce qu'ils considéraient comme des avancées politiques ; les événements de mai 1992 qui avaient vu la population civile s'opposer à un coup de force militaire, ou les multiples consultations électorales, étaient en effet interprétés comme autant d'indices d'une progression vers la démocratie. Pour eux, les progrès de la démocratie ne pouvaient qu'aller de pair avec le développement économique et social, pour aboutir à ce qu'il est convenu d'appeler la démocratie de marché. Or l'évolution de la société thaïlandaise victime de ce développement à outrance -accroissement d'une classe ouvrière, appauvrissement des petits paysans, explosion de la population urbaine-

³⁶ Alors que le roi mène depuis plusieurs années une campagne discrète mais limpide contre l'homme le plus riche du pays qui concurrence sa popularité, l'embarras du palais royal était palpable devant les révélations du magazine américain *Forbes* qui désignait en 2010 le roi comme la tête couronnée la plus riche du monde, avec une fortune estimée à 35 milliards de dollars américains.

n'était pas prise en compte. La crise a mis à jour cette lacune et dévoilé les abus d'interprétation de la part des observateurs. Il n'est plus possible aujourd'hui de prétendre que le développement conduit forcément à la démocratisation.

Sur le plan politique, la Thaïlande est sans doute le pays au monde où la durée moyenne des constitutions est la plus courte. La raison la plus souvent avancée de ce rejet de la greffe constitutionnelle est ce que certains auteurs appellent « la pratique du constitutionnalisme de faction »³⁷ : elle consiste, pour ceux qui arrivent au pouvoir, à établir une constitution sur mesure, dont les dispositions sont destinées à les maintenir au pouvoir ; le texte fondamental ne constitue donc qu'une simple façade constitutionnelle ayant pour fonction de conférer une apparence de légitimité au groupe ou à la faction qui a réussi à s'emparer du pouvoir et donc des ressources publiques. Le mode classique de transmission du pouvoir étant le coup d'Etat, l'inflation constitutionnelle se mesure au prorata de la fréquence des coups d'Etat... C'est le conflit incessant entre les élites sociales et les factions au pouvoir, leur incapacité à conclure un accord –fût-il provisoire– qui sont à l'origine de l'instabilité politique. C'est le refus de la classe politique, dans son ensemble, d'organiser un processus délibératif inclusif et d'accepter les règles du jeu constitutionnel qui la perpétue³⁸. D'autant que la conviction largement majoritaire est que les changements brutaux ne sont pas bénéfiques au pays et qu'il est nécessaire de procéder avec circonspection, ce qui favorise le *statu quo* et encourage la perpétuation de la crise actuelle.

³⁷ David Wilson, cité par Varunyou Vishnu, *Les sources nationales et étrangères du constitutionnalisme thaïlandais depuis 1932 : recherche sur l'instabilité constitutionnelle en Thaïlande*, thèse droit public, Université Paris II, 1987, p. 455.

³⁸ Kevin Hewison, "Constitutions, Regimes and Power in Thailand", *Democratization*, décembre 2007, n° 5, p. 928–945. Sur la période consécutive au coup d'Etat, cf. le numéro spécial du *Journal of contemporary Asia*, février 2008, n° 1, ainsi que Ivarsson Soren et Isager Lotte, *Saying the unsayable. Monarchy and democracy in Thailand*, Copenhagen, NIAS press, 2010.

Chapitre 6

LES RESISTANCES AU CHANGEMENT DEMOCRATIQUE

Il est bien sûr d'autres raisons, plus profondes, qui expliquent le rejet de la greffe constitutionnelle et la résistance à une transition libérale et/ou démocratique ; elles tiennent au poids des traditions historiques, religieuses et socio-économiques.

1 - La tradition autoritaire

Du point de vue historique, la tradition autoritaire est ancienne en Thaïlande. Depuis le début du XIX^e siècle, elle a pris deux formes successives. La première a été formulée originellement pendant le règne du roi Chulalongkorn ; la monarchie absolue était justifiée par la nécessité de faire face aux menaces extérieures (puissances coloniales) et aux tendances internes au désordre, afin de réaliser le progrès et de devenir un pays puissant dans le monde. Le droit de l'élite royale à gouverner l'État était expliqué par l'histoire (la continuité de la monarchie depuis Sukhothai) et par son intégrité. Le rôle de la nation était d'être unifiée et obéissante. La formule fut reprise par les dictateurs militaires au XX^e siècle. Phibun mit la monarchie à l'écart, mais conserva les éléments de la formule. La nécessité d'un État fort était expliquée par les agressions extérieures (communisme) et les menaces internes (la communauté chinoise) ; seul un régime autoritaire pouvait permettre au Siam de se développer et de survivre dans un monde de compétition entre les nations et les idéologies. Le droit des militaires à gouverner était expliqué par l'histoire (la tradition militaire du peuple thaï), par son professionnalisme et le monopole de la force. Avec le soutien des États-Unis, Sarit unifia les deux formes de cette tradition. Mais il fallait compter avec l'émergence de nouvelles classes moyennes urbaines, mettant en avant leurs propres intérêts et leurs aspirations spécifiques.

En ce début du XXI^e siècle, Thaksin Shinawatra et son parti renouvelèrent la formule pour l'ajuster à la nouvelle économie et à la société de masse. La nécessité d'un État autoritaire et d'un régime fort était justifiée par les menaces externes (mondialisation) et internes (démocratisation anarchique) ; le droit de l'élite d'affaires de gouverner fut expliqué par son engagement à

servir le peuple et son professionnalisme. Le peuple avait désormais un rôle actif à la fois comme électeur et comme spectateur du débat politique ; mais pour le reste, il devait rester uni et fidèle au gouvernement, afin que l'objectif du développement économique ne soit pas perturbé par des questions telles que celles des droits de l'homme, de l'égalité ou de la démocratie.

Partisans de la monarchie et de Thaksin –représentant deux aspects de la même tradition autoritaire– se sont affrontés. Indéniablement, les vainqueurs de cette lutte pour le pouvoir sont pour l'instant les élites militaires et royalistes. Depuis 2007, elles ont réussi à revenir sur les principales avancées démocratiques des quinze dernières années. D'autant plus facilement que la « démocratie » thaïlandaise est fragile.

D'abord, contrairement aux autres pays asiatiques de la région, la Thaïlande n'a pas été colonisée par les puissances occidentales ou le Japon. Ce qui est généralement considéré comme une qualité ou un avantage, présente un inconvénient : elle n'a pas connu l'émergence de partis avec une forte légitimité établie dans le cadre d'une lutte d'indépendance nationale. Au contraire, une continuité historique relie la monarchie absolue et la mise en place d'une monarchie constitutionnelle en 1932. L'histoire contemporaine de la Thaïlande met en avant les équilibres au sein du pouvoir entre les royalistes, les militaires et l'appareil d'État de Bangkok, tandis qu'en coulisse une bourgeoisie commerçante, puis industrielle, choisit au gré des circonstances ses meilleurs représentants. Thaksin est en quelque sorte une parenthèse dans cette histoire. Il personnifie la volonté d'une bourgeoisie industrielle conquérante de prendre directement en main la conduite de l'État. Son parti, le *TRT*, créé afin de lui permettre d'accéder au pouvoir, est en grande partie constitué par des caciques de province, méprisés par les militaires et la royauté.

Ensuite, une des faiblesses de la démocratie thaïlandaise est de n'avoir jamais vraiment réussi à imposer une séparation nette entre politique et affaires, laissant croître les conflits d'intérêts. L'arrogance de Thaksin à miner les centres traditionnels du pouvoir en Thaïlande a concouru à sa perte : on ne menace pas aussi facilement les intérêts financiers de la famille royale et de l'armée.

Enfin, l'émergence de la démocratie en Thaïlande est fragilisée par l'existence même de la monarchie actuelle, renforcée à partir de 1957 par le dictateur Sarit Thanarat de concert avec les États-Unis. Grâce à un endoctrinement systématique dès le plus jeune âge à l'école et dans les familles, les Thaïlandais sont formés à respecter la trinité -roi, religion, nation- représentée partout par un drapeau national, une statue de Bouddha et une

photo du roi. Cette propagande s'appuie sur des moyens modernes de communication, le culte de la famille royale et le crime de lèse majesté, qui rendent impossible la pensée critique et l'exercice des libertés démocratiques. Dans ce système modelé par les oligarchies, les gens ne sont pas des citoyens (*prachathipattai baep Thaithai*) mais des sujets du roi et des serviteurs de la nation (*phonlamueang*) et ce, quelle que soit la forme que prend l'État. Les fonctionnaires, appelés « serviteurs du roi » (*kharatchakan*), ne servent pas un gouvernement en particulier mais la nation et le roi présenté comme l'« incarnation de la nation ». Cette représentation du roi est un instrument redoutable pour museler les critiques. L'idée que le peuple thaïlandais pourrait exercer sa souveraineté à travers le vote de ses représentants ne trouve pas de place dans un tel système car elle se heurte tôt ou tard à la révérence due au souverain. La légitimité électorale de Thaksin et sa grande popularité avaient eu le tort de le menacer directement.

Cette tradition autoritaire, dominante depuis les années 1960, est de plus en plus souvent battue en brèche par une autre conception qui, au lieu de mythifier l'unité nationale, insiste sur sa diversité. L'histoire nationale est revisitée pour mettre en lumière la variété des groupes qui forment la nation thaïlandaise, pour critiquer les arguments justifiant la tradition d'un État autoritaire, pour revendiquer l'État de droit et le constitutionnalisme. Cette tradition qui prend sa source dans la révolution menée par le parti du peuple en 1932, semble revivifiée depuis le début des années 1990. Elle cherche des modèles dans les idées de l'Europe libérale mais aussi socialiste ; les intellectuels, les étudiants et la nouvelle bourgeoisie urbaine s'inspirent des idées occidentales de liberté et de démocratie ; les réformateurs reprennent les discours sur les droits de l'homme, la société civile, le développement communautaire et la démocratie directe. Afin de répondre aux accusations de mimétisme, ils s'efforcent de trouver des parallèles entre leur idéal et les valeurs du bouddhisme pour assurer une meilleure représentation citoyenne dans l'espace public. Mais ils restent minoritaires.

2 - Le rôle du bouddhisme

Du point de vue culturel et religieux, il importe de souligner le rôle du bouddhisme *theravada* en Thaïlande. Religion pratiquée par plus de 90 % de la population, elle influence de manière déterminante le comportement politique des Thaïlandais.

Pour que les notions de droits de l'homme et de démocratie -au sens occidental du terme- puissent acquérir une signification, deux conditions sont nécessaires : l'homme doit être reconnu comme sujet autonome de droit ; la

société doit être considérée comme indépendante de l'État. Or le bouddhisme postule une évanescence de l'homme et réduit sa liberté à une virtualité. L'enseignement de Gautama le Bouddha³⁹ est fondé sur les notions essentielles de l'hindouisme : il reprend notamment la théorie du *karma* (toute action produit des effets, des résultats ; et ces effets se manifestent dans une vie ultérieure) et son déterminisme. Il reprend également l'enseignement hindouiste sur la relativité des choses, du monde et de l'homme ; mais en le poussant jusqu'à ses ultimes conséquences : il n'est rien d'absolu en ce monde, tout est relatif, conditionné et impermanent. Il n'est pas de substance qui ne change pas. L'âme (*atman*) n'existe pas ; pas davantage le « soi » ou l'égo. L'homme comme individu doué de raison est une illusion ; mais il l'ignore (ou veut l'ignorer) et cette ignorance est à l'origine de la souffrance (*dukkha*), car le « moi » et le « mien » causent des désirs égoïstes et insatiables, de l'attachement, de la haine, de la malveillance, de l'orgueil...⁴⁰ Le Bouddha insiste fortement sur l'impermanence du sujet, en faisant montre d'un matérialisme absolu : il n'existe pas d'esprit immuable qui puisse être appelé « soi » ou « âme », par opposition à la matière ; en fait la conscience procède de la matière et y retourne. L'homme n'est qu'un composé fragile et transitoire de cinq agrégats physiques et mentaux. Cette doctrine bouddhiste de l'*anatta* (« non-âme » ou « non-soi ») conduit logiquement à rejeter l'idée de libre arbitre qui occupe une place centrale dans la pensée philosophique et religieuse en Occident : si la totalité de l'existence est relative, conditionnée et impermanente, comment la volonté pourrait-elle être libre ? La volonté, comme toute autre pensée, est conditionnée. Le libre arbitre n'est pas libre ; et l'idée même de libre arbitre n'est pas libre de conditions⁴¹. L'homme est donc un composé momentané et interchangeable, sans existence véritable autre que dans ses désirs, sans « intérieur » réel qui le ferait sujet pensant et voulant. La prise de conscience par le sujet de son impermanence est essentielle, puisqu'elle conditionne le *nirvana*. En éteignant ses désirs, en renonçant à l'illusion, en se détachant de l'égo, le sujet réalise sa libération. Ce n'est pas dire que la « bonne loi » bouddhique serait contraire aux droits de l'homme et à la démocratie, ni même qu'elle les ignore. Les vertus qu'elle enseigne, notamment la compassion, favorisent ces derniers ; mais on ne peut pas les intégrer dans une perspective individualiste comme en Occident, ni prétendre

³⁹ Migot André, *Le Bouddha*, Paris, Complexe, 1990 ; Crepon Pierre, *Les fleurs de Bouddha. Anthologie du bouddhisme*, Paris, Albin Michel, 1991.

⁴⁰ Rahula Walpola, *L'enseignement du Bouddha d'après les textes les plus anciens*, Paris, Seuil, 1978, p. 74.

⁴¹ Rahula Walpola, *op. cit.*, p. 79.

les faire respecter avec le même rationalisme. Ainsi, le bouddhisme *theravada* pousse incontestablement au « non-agir » puisqu'il démontre que la liberté et la responsabilité de l'individu sont une illusion. Parallèlement, il incite à se soumettre à l'autorité, puisque les individus qui la détiennent la doivent au mérite qu'ils ont su acquérir dans leurs existences précédentes. Enfin, le salut étant affaire purement individuel, chacun est strictement responsable de sa propre destinée, de son propre *karma*. Puisque celui-ci détermine la nature des réincarnations futures, la situation sociale de chacun est nécessairement conforme à son mérite. La religion, en Thaïlande, favorise donc un certain individualisme. Dès lors, le peuple thaïlandais ne peut avoir conscience d'être le détenteur original du pouvoir, condition première d'une évolution de la Thaïlande vers une démocratie de type occidental.

Cependant, les évolutions politiques les plus récentes conduisent à relativiser ces appréciations⁴² : beaucoup de paysans abandonnent leur croyance dans le *karma* comme explication et justification de leur condition ; ils sont de plus en plus nombreux à considérer leur situation comme le résultat de la corruption et de l'abus de pouvoir de la part des puissants ; ils transgressent leur aversion pour la confrontation et la violence en participant à des manifestations et des occupations de lieux publics pour protester contre les concessions dans les réserves forestières, la construction de barrages hydroélectriques, les décharges de produits polluants et les installations industrielles « toxiques »... Ils sont d'ailleurs souvent conseillés par des bonzes.

Le rôle du clergé bouddhiste (le *sangha*) est historiquement important en Thaïlande, comme dans les autres pays de bouddhisme *theravada* en Asie du sud-est. En Thaïlande, les liens entre le *sangha* et le pouvoir -quelle qu'en soit la forme- sont étroits ; il faut attribuer cette qualité à l'extrême « plasticité » de la doctrine bouddhiste dont l'interprétation permet de justifier l'exercice de l'autorité politique des structures du pouvoir, que ces structures soient fondées sur une monarchie absolue, un régime militaire ou un gouvernement élu par le peuple. Néanmoins, les critiques de certains bonzes contre les injustices sociales se font plus incisives depuis les années 1990.

⁴² Clausner William, "Law and society", *Chulalongkorn law review*, 1998, p. 1-29; Ungpakorn Ji, *The struggle for democracy and social justice in Thailand*, Bangkok, Arom Pongpagan foundation, 1997.

3 - Un pouvoir paternaliste

La pensée libérale, dominante à l'ouest, s'est élaborée autour de l'idée qu'il est nécessaire de défendre l'individu contre le pouvoir en général, le pouvoir politique en particulier. Rien de tel en Asie où les plus anciennes théories religieuses et politiques, en Inde comme en Chine, présentent le pouvoir comme nécessaire et un pouvoir fort comme désirable. Sans lui la société en reviendrait au chaos ; lui seul est capable d'organiser le monde, de lui donner un sens, de distribuer la justice en protégeant les faibles contre les forts. La notion de pouvoir n'a donc pas en Asie le même contenu et l'État ne suscite pas les mêmes attentes des citoyens qu'en Europe. Et le bouddhisme ne corrige pas cette perception : car les enseignements du Bouddha concernant le domaine politique sont essentiellement moraux et ne remettent pas en cause un gouvernement monarchique considéré comme naturel. Dans la pratique, les bouddhistes considèrent la politique comme un domaine secondaire, voire dangereux et s'en désintéressent. Doctrine de la délivrance qui vise un état au-delà du bien et du mal après l'élimination de la souffrance, voie du salut à travers la méditation et la contemplation, le bouddhisme ne s'accommode d'aucune idéologie particulière et se satisfait de toute forme de gouvernement. Il ne peut donc être un obstacle à un pouvoir temporel absolu.

Les pays d'Asie qui, comme la Thaïlande, ont adopté le modèle de démocratie libérale, n'ont pas abandonné pour autant l'idéal ancestral d'un pouvoir personnifié et paternaliste, un pouvoir dont l'autorité est absolue sur la communauté. Les institutions pluralistes restent donc souvent formelles, tandis que les pratiques sont éloignées du modèle libéral qui privilégie la liberté du citoyen par son contrôle du pouvoir et sa participation à la décision politique. D'une part, en Thaïlande comme dans la plupart des pays d'Asie, la hiérarchie est clairement établie entre supérieur et inférieur ; le comportement de chacun est fixé en fonction de sa position sociale ; on attend des premiers qu'ils protègent, des seconds qu'ils honorent et respectent. Dans un tel contexte, toute critique contre les dirigeants est interprétée comme une remise en cause du système social tout entier, une sédition qui mérite le traitement le plus dur. D'ailleurs, en châtiant, les dirigeants ne font que répondre à la demande de la communauté : tout comportement qui diverge de la norme est considéré au moins comme une impolitesse, au pire comme une marque de déloyauté, voire de trahison. Et le coupable provoque inmanquablement l'ostracisme de la communauté tout entière. Un pouvoir soucieux de l'unité de la communauté nationale et cimenté par l'obligation de conformité aux normes définies pour le bien public : ces caractéristiques du pouvoir sont pour les Occidentaux des manifestations d'autoritarisme. C'est oublier que

cette autorité est moins subie que souhaitée ; elle rejoint la déférence naturelle pour les anciens et les supérieurs, la volonté d'unanimisme, l'attrait pour la dépendance.

Comme les autres sociétés asiatiques, la Thaïlande a une conception spécifique du pouvoir et de la liberté ; la relation supérieur-inférieur n'y a pas forcément un caractère autoritaire : le paternalisme s'accompagne nécessairement d'une interaction ; le jeu politique associe patrons et clients pour des motivations différentes mais tout aussi contraignantes. Et les occidentaux peuvent occasionnellement constater avec surprise que la dépendance est mutuelle et que les clients manipulent les patrons tout autant qu'ils sont utilisés par eux... La plupart des régimes asiatiques ne peuvent donc être qualifiés de totalitaires, c'est-à-dire destructeur des relations sociales ; au contraire, on connaît l'importance des relations de groupes et de clans en Asie. Il n'empêche qu'ils se distinguent nettement des démocraties occidentales par leur répugnance à admettre des critiques publiques, leur souci d'unanimisme, l'ostracisme à l'égard de ceux qui divergent des normes de comportement du groupe.

4 - Une société hiérarchisée

L'analyse des modèles asiatiques d'organisation sociale indique qu'ils sont fondés sur un principe traditionnel : la hiérarchie, un principe dont les Occidentaux ont pris le contre-pied depuis plus de deux siècles, imposant l'idéal de liberté et d'égalité à partir de leur conception de l'homme comme individu et de leur conviction que l'humanité tout entière est censée être présente en chaque homme (dès lors, tous les hommes sont égaux). Cette idéologie égalitaire est aujourd'hui devenue vérité universelle, mais au plan des textes plus que des esprits et des faits. Les sociétés asiatiques, bien que la plupart acceptent politiquement la déclaration universelle des droits de l'homme, maintiennent leurs valeurs traditionnelles et les structures sociales ancestrales. Leur représentation du monde implique une vision inégalitaire de la société et du droit : puisque le juste est ce qui revient en propre à quelque chose en vertu de sa nature, et que les natures sont hiérarchisées, il est juste que ceux qui ont une nature inférieure soient soumis à l'autorité et que ceux dont la nature est élevée exercent le pouvoir. Comme dans l'antiquité grecque et romaine, le principe du juste n'est pas l'égalité, mais la proportionnalité, c'est-à-dire le respect d'un ordre hiérarchique qui imite l'ordre cosmique. Les relations interpersonnelles sont marquées par la réciprocité, entre supérieur et inférieur. Le modèle reproduit dans ces relations est toujours celui de la famille ; et c'est la sécurité procurée par la cellule familiale que recherche

l'individu dans ses relations sociales. Cet attrait pour la dépendance n'est pas une tendance anormale, voire pathologique. Elle reflète simplement l'extrême importance accordée aux relations interpersonnelles et l'extrême hiérarchie sociale. De même que l'inégalité est une donnée première, il est naturel que les inférieurs recherchent la protection des supérieurs, lesquels font allégeance à de plus influents qu'eux, et ainsi de suite en un vaste système de relations patrons - liens. Ce sont les réseaux de clientèles -informels mais durables- qui structurent les sociétés asiatiques, bien davantage que les institutions politiques ou les bureaucraties étatiques.

Le régime *sakdina* mis en place en Thaïlande au XV^e siècle est caractéristique de cette conception. Il a certes connu un déclin rapide à la fin du XIX^e siècle avec l'essor de l'économie marchande et la libéralisation du marché du travail ; l'aristocratie perdit ses prérogatives et le roi son statut de « patron universel ». Mais les fonctionnaires, les hommes politiques et les entrepreneurs prirent le relais pour perpétuer le clientélisme, d'une façon certes moins formelle mais tout aussi prégnante. Au fil des siècles, ce régime était en effet complètement entré dans les mœurs. Aujourd'hui encore, rares sont les Thaïlandais qui envisagent leur devenir social hors de la protection d'un *nai*, sans la sécurité qu'il apporte grâce à ses relations et/ou sa richesse. Il en va de même de la classe politique, les partis étant formés sur une base clientéliste. C'est notamment le clientélisme qui vide de son contenu un concept central de l'État-nation en Europe : celui d'intérêt général. En effet, dès lors que le statut de chaque individu, politique ou fonctionnaire, l'implique dans un réseau complexe et contraignant de relations et d'obligations, il est impossible à ce dernier d'éviter de remplir ses devoirs au motif du respect du bien commun ou de l'intérêt public. En Asie, ce serait un scandale si un responsable évitait de remplir les devoirs nés du clientélisme à l'occasion d'un recrutement, en prétextant qu'il convient de traiter les candidats selon leur mérite... Inversement, un client s'engagera sans retenue dans une campagne électorale pour que son patron soit élu. Notons que dans un tel contexte, la corruption (qu'elle soit le fait du responsable politique ou administratif, ou de l'électeur, par exemple en cas d'achat du vote) n'est pas perçue comme un délit : dans la plupart des cas, elle n'est qu'un moyen de s'acquitter de ses obligations envers un supérieur ou un inférieur. Seule une minorité de la population souscrit à l'idée que les fonctionnaires et les responsables politiques sont au service du public et de l'intérêt général ; la plupart considèrent comme acceptable qu'une fonction publique soit utilisée pour faire de l'argent, récompenser les amis et satisfaire les clients. Comme on l'a vu, il est courant que les officiers militaires et policiers usent de leurs

pouvoirs pour accorder leur protection aux hommes d'affaires : depuis plus d'un demi-siècle, les officiers supérieurs de l'armée et la police occupent les fonctions de président, de membre du conseil d'administration ou de conseiller d'entreprises privées ; lorsque la question vient en discussion publique, ils soutiennent généralement qu'il s'agit d'une pratique coutumière ancienne qui en aucun cas ne contrevient à la loi. Aussi, quand l'accusation de corruption est lancée contre un dirigeant, cela signifie qu'il a agi pour son seul profit, son intérêt égoïste, sans en faire bénéficier l'entourage ou la clientèle. Il est corrompu parce qu'il ne s'est pas acquitté des devoirs liés à son statut dans la société⁴³.

La supériorité n'implique pas le mépris ; l'infériorité ne nécessite pas l'obséquiosité. Dans la plupart des cas, les relations inégalitaires s'accompagnent de sentiments destinés à adoucir les rigueurs de la hiérarchie. C'est en Thaïlande que la conception la plus positive du rôle subordonné est visible ; selon la coutume, le supérieur manifestera à ses subordonnés ou inférieurs ce que les Thaïlandais dénomment *metta* : un mélange de bonté et de compassion. Un dirigeant ne peut manquer de se comporter comme un père, en exprimant sympathie et compréhension. Plus un individu a du pouvoir, plus son attitude doit être bienveillante et ses actes tranquilles. Le supérieur qui adopte une attitude de *metta* assure ses interlocuteurs qu'il est investi du *karuna*, la vertu de générosité et d'altruisme. Ces derniers n'ont alors aucune crainte à accepter leur statut de subordonnés. La principale qualité du leader thaï réside dans sa capacité à ménager l'amour-propre des subordonnés. Quand une « petite personne » rencontre un supérieur manifestant son *karuna*, elle se sent immanquablement remplie de vitalité, de force, d'énergie positive⁴⁴.

La prégnance du patronage dans les relations sociales en Asie du sud-est est telle que certaines coutumes ou législations ont pu l'institutionnaliser : analysant les coutumes cambodgiennes codifiées à partir du XVII^e siècle et en vigueur jusqu'au protectorat, Adhémard Leclère⁴⁵ signale l'obligation pour tout homme libre de se choisir un patron ; ce dernier sera tout à la fois l'agent de l'administration (il percevra l'impôt pour le compte du trésor) et le tuteur du client en cas de guerre ou de corvée publique ; il sera aussi son protecteur puisqu'il est tenu de l'assister en justice, de convoier ses plaintes à

⁴³ Phongpaichit Pasuk, *Corruption and democracy in Thailand*, Chiang Mai, Silkworm, 2001.

⁴⁴ Les relations de pouvoir en Thaïlande ne peuvent donc être dissociées des notions de dignité et d'estime de soi. Les subordonnés ont besoin d'inspiration, pas de discipline ; le patron est une figure tutélaire, pas une autorité inquiétante.

⁴⁵ *Recherches sur la législation cambodgienne : droit privé*, Paris, Challamel, 1890, p. 18 à 35.

l'administration, de l'aider à payer d'éventuelles amendes. La police ne pourra arrêter un individu sans l'accord de son patron ; en cas de flagrant délit, le malfaiteur est ramené à son protecteur et confié à ce dernier : c'est lui qui devra l'accompagner au tribunal au jour fixé pour le procès. On voit donc à quel point les relations patrons-clients sont réciproques et les obligations mutuelles. L'attrait pour la dépendance ne conduit pas la soumission ou la servilité ; les clients ont besoin des patrons, tout autant que les patrons recherchent des clients ; il s'installe entre eux des relations de dépendance qui font douter d'un contrôle unilatéral des uns par les autres.

Les Occidentaux considèrent l'indépendance et l'autonomie de l'individu comme des valeurs positives, seules susceptibles de permettre un développement de la personnalité et une réelle maturité ; ils jugent négativement la dépendance, synonyme d'infantilisme et d'incapacité à réaliser des projets d'envergure. En Asie la dépendance est perçue comme une chance pour l'individu et un bien pour la collectivité ; elle permet de créer une authentique coopération et de développer l'esprit d'équipe. L'acceptation naturelle de la suprématie du groupe élimine les égoïsmes et facilite les relations dans une société dont les règles sont intériorisées et acceptées. Les qualités de conformité et de loyauté aux normes du groupe social l'emportent largement sur l'aspiration au pluralisme et à la différence, car l'individu aspire avant tout à être intégré dans un groupe dont il attend la protection. Telle est la force positive de la dépendance à l'égard de la hiérarchie.

Le revers de cette adhésion massive au modèle social, c'est l'intolérance à l'encontre de ceux qui s'en distinguent, c'est l'exacerbation des différences entre « eux », les étrangers, et « nous », ceux du même sang. La difficile intégration des minorités du nord et du sud thaïlandais en témoigne. Plus forte la volonté de s'identifier aux groupes et de s'y fondre, plus violente l'exclusion des étrangers à ce groupe.

Pour autant, faut-il en conclure que la culture thaïlandaise explique l'échec de la transition démocratique dans le pays ? Certainement pas, car la culture et les identités ne sont pas des données immuables ; au contraire, toute culture politique est nécessairement un produit hybride, résultat d'interaction entre plusieurs influences culturelles, y compris extérieures à la société concernée. Il est donc clair que la culture politique thaïlandaise ne condamne certes pas par avance une évolution vers la démocratie, au sens occidental du terme. L'exemple du Japon ou de Taïwan indiquent que des progrès graduels, mais significatifs, peuvent être faits en combinant une autorité forte de l'Etat avec le pluralisme et la compétition politique. Mais même dans ce cas, il est certain que la vie politique thaïlandaise continuera de refléter les perceptions

traditionnelles du pouvoir ; la modernisation de la société et de l'Etat n'occultera pas la conception d'une autorité associée au statut, à la dignité et au sentiment d'être partie de l'ordre cosmique.

Dans leur désir de respectabilité, vis-à-vis des Occidentaux en particulier, les élites thaïlandaises peuvent multiplier les preuves de leur engagement démocratique ; mais elles ont tendance à prendre souvent les institutions –les apparences– pour l'esprit de la démocratie. La défiance à l'égard de toute critique publique, la crainte de porter atteinte à l'unité de la communauté, la conviction que les dirigeants sont nécessairement supérieurs ne peuvent que contrarier le débat public et la participation populaire à la prise de décision qui sont les manifestations de la démocratie. Dans le même temps, les aspirations populaires à un changement politique et social n'ont jamais été aussi fortes. Dans ces conditions, la transition politique de la Thaïlande dans les années à venir s'annonce chaotique.

DEUXIEME PARTIE

UN REGIME POLITIQUE INEDIT

La constitution de 2007 doit être interprétée en la replaçant dans le contexte de la crise que connaît la Thaïlande depuis le coup d'Etat du 19 septembre 2006. Ce dernier a été justifié par plusieurs raisons, mais la principale a été largement passée sous silence : la tension de plus en plus vive entre le premier ministre Thaksin et le palais royal, dont il est difficile de parler ouvertement en Thaïlande. La tension a été générée d'abord par la politique systématique de remplacement des élites militaires et bureaucratiques menées par Thaksin ; elle a ensuite été aggravée par les dons financiers faits par le premier ministre à certains membres de la famille royale, notamment au prince héritier. Or la succession du roi régnant préoccupe les élites à Bangkok : la santé du roi Bhumibol est fragile ; parce qu'il règne depuis 1946, parce qu'il bénéficie d'une extraordinaire popularité, sa succession va certainement être un des moments les plus critiques de l'histoire de la Thaïlande contemporaine. D'autant que, durant les cinquante dernières années, les royalistes et les militaires ont fait du roi non un acteur politique comme un autre, mais un demi-dieu, une autorité morale incontestée, située au-dessus des affaires politiques. Un tel statut sera difficile à endosser pour son successeur. Pour assurer la transition, les partisans de la monarchie ont besoin d'un successeur populaire dans le public, d'un gouvernement soumis à l'autorité royale et enfin d'un Conseil privé respecté. Or, ils ont eu le sentiment que Thaksin cherchait à s'immiscer dans la question de la succession royale, à jouer le rôle de « faiseur de roi » ; son éviction est la réaffirmation de l'autorité royale en prévision de la transition ; mais ce faisant ils ont « politisé » une monarchie qui prétend se situer au-dessus des factions.

1 - La crise sociale

Ils ont également contribué à exacerber les tensions profondes et des mécontentements sociaux qui couvent depuis plusieurs décennies de la part des populations pauvres rurales et urbaines. Thaksin a joué la carte politique du régionalisme (notamment celui du nord-est) et de la paysannerie contre les élites de Bangkok soutenues par les démocrates (du centre et du sud). La

victoire électorale du parti du pouvoir du peuple (nouvelle dénomination du TRT) en décembre 2007 provoqua la recrudescence de manifestations de la part des « chemises jaunes » : rassemblées au sein de l'Alliance du peuple pour la démocratie (devenu le parti de la nouvelle politique), les « chemises jaunes » militent pour replacer la monarchie au cœur du système ; elles représentent l'élite économique, militaire et bureaucratique du royaume⁴⁶. Leurs manifestations à Bangkok et l'occupation des aéroports de la capitale ont contribué à l'affaiblissement du gouvernement acquis à Thaksin en mai 2008, qui doit démissionner à la suite de la dissolution de son parti (*Palang prachachon*) par la Cour constitutionnelle.

C'est le dirigeant du parti démocrate, Abhisit Vejjajiva, qui accède au pouvoir à la faveur d'un renversement des alliances parlementaires, sans que le parti démocrate ne remporte d'élection. Ce dernier doit composer avec une coalition gouvernementale hétérogène, une armée divisée et un palais royal peu enclin à intervenir ouvertement dans la crise. Il doit surtout affronter l'opposition des provinciaux « rouges ».

En 2009, les « chemises rouges » du Front uni pour la démocratie et contre la dictature (*UDD*) multiplient leurs rassemblements antigouvernementaux pour réclamer de nouvelles élections, présenter des revendications de participation politique et exiger la satisfaction de fortes revendications sociales, qui dégénèrent à Pattaya et à Bangkok⁴⁷. De mars à

⁴⁶ Le *PAD* est une alliance qui fédère quatre groupes opposés à la politique menée par Thaksin. Le premier groupe rassemble l'élite urbaine de Bangkok qui a combattu durant les années 1970 et 1980 les gouvernements militaires successifs mais qui considère les électeurs des zones rurales comme manquant d'éducation et donc trop facilement influençables (pressions, corruption). Le deuxième groupe est composé de la bureaucratie au pouvoir qui a perdu son emprise sur la vie politique depuis les années 1970. La troisième composante réunit des représentants de la société civile et des syndicalistes, anciens gauchistes qui ont participé au combat pour la démocratie au cours des années 1970 et 1980, qui rejettent l'idéologie capitaliste et la mondialisation incarnées par Thaksin. Les monarchistes représentent la quatrième composante de l'alliance : ils forment un réseau puissant, responsable du retour d'influence de la monarchie depuis une quarantaine d'années ; le risque est pourtant réel qu'en renforçant le pouvoir de la royauté, cette dernière devienne impopulaire parce que tenue pour responsable des maux qui affectent la société.

⁴⁷ Les manifestants « chemises rouges » viennent principalement des provinces du nord-est ; issus de classes sociales moins favorisées que celle des membres du *PAD*, ils ne forment pas un bloc unique. Le mouvement accuse les élites du pays -l'armée, l'institution judiciaire, les membres du Conseil privé du roi, les bureaucrates- de freiner le développement démocratique de la Thaïlande en pesant trop systématiquement sur la vie politique. L'insistance avec laquelle ils exigent la fin des interférences politiques des proches du palais, laisse planer un doute quant à leur attachement à l'institution monarchique. D'ailleurs, de nombreux sites Internet liés à l'*UDD* ont été interdits et plusieurs proches du mouvement arrêtés et incarcérés dans le cadre de la loi sur le crime de lèse-majesté. Sur les marges du mouvement, un discours plus radical et ouvertement républicain se fait entendre, principalement à l'étranger : l'âge et la maladie du roi,

mai 2010, des dizaines de milliers de chemises rouges investissent le quartier des affaires de Bangkok ; les affrontements font près d'une centaine de morts et d'un millier de blessés et des dizaines de bâtiments incendiés.

Cette lutte politique reflète les clivages profonds entre régions et entre classes sociales qui traversent la société ; l'armée, qui réprime les « chemises rouges », toléra volontiers les manifestations de « chemises jaunes » paralysant le pays pendant de longs mois ; le palais royal les encouragea implicitement. La réalité des antagonismes de classe surgissait dans le quotidien. Car, si la transformation économique a profité à tout le monde, le miracle économique thaïlandais est fondé sur deux moteurs : une force de travail mobile et bon marché qui vient des zones rurales, disponible pour les usines et les services des zones urbaines ; une population rurale produisant à moindre coût la nourriture pour les populations urbaines. Les villages ont joué lors de la crise de 1997-1998 un rôle de filet social, résorbant le chômage urbain. Ce modèle économique a accentué les disparités régionales et la segmentation du pays ; ainsi les habitants du grand Bangkok jouissent d'une richesse par tête huit fois supérieure en moyenne à celle enregistrée dans le nord-est et cinq fois supérieure à celle des gens du nord.

2 - L'impasse politique

Criante illustration de ces clivages : le dimanche 19 août 2007, 45 millions d'électeurs thaïlandais étaient appelés à se déterminer sur une nouvelle constitution rédigée par un groupe d'experts, sélectionnés par la junte militaire au pouvoir. Sans grande surprise, ils ont approuvé le projet par 56,69 % contre 41,37 %. La question n'était pas vraiment de savoir si le oui allait l'emporter -la junte et le gouvernement s'étant donné tous les moyens de la victoire- mais quel serait le taux d'abstention et à quel niveau le oui se situerait. De ce point de vue, avec seulement 57,61 % de votants (25,9 millions sur un total de 45 millions d'électeurs), la nouvelle constitution n'a pas suscité une grande adhésion parmi la population.

La junte n'a pas obtenu la victoire claire et nette dont elle avait besoin pour légitimer le coup d'Etat. Elle estimait pouvoir compter sur environ cinq millions de fonctionnaires et leur famille, fortement « incités » à voter oui, et sur un grand nombre des six millions d'électeurs dans le sud du pays qui votent traditionnellement pour le parti démocrate. Les opposants à la nouvelle constitution se partageaient entre les partisans du vote en faveur du

ainsi que la déliquescence du jeu politique thaïlandais, leur laissent présager le moment où la question des réformes structurelles pourra finalement être abordée.

non, et les partisans du boycott du référendum. Dans les villes, de nombreux groupes d'opposants refusaient d'être impliqués dans un quelconque processus lié au coup d'Etat. A la campagne, beaucoup de villageois ne se sentaient pas concernés par un débat qui leur semblait très éloigné des difficultés de leur vie quotidienne. Dans le nord et le nord-est, provinces les plus pauvres de la Thaïlande, leur vote a plutôt consisté à manifester leur mécontentement à l'encontre de la junte militaire et leur attachement à Thaksin. Si le sud, le centre et Bangkok ont voté majoritairement pour le oui, le nord-est a voté massivement non (63 %) parfois très largement comme dans les provinces de Nakhon Phanom (76,42 % de non), Roi Et (74,97 % de non) ou Mukdahan (74,71 % de non). Le nord, autre bastion de Thaksin, a voté à 45,8 % contre la nouvelle constitution, obligeant les militaires à reconnaître que la division reste profonde dans un pays où l'unité nationale et la négation de l'existence des intérêts de classe font partie d'une idéologie entretenue depuis le milieu du siècle dernier.

A première vue, la tenue d'élections en décembre 2007 a pu apparaître comme un premier pas vers un « retour à la normale ». Mais l'adoption préalable d'une constitution rédigée par un groupe de personnalités nommées et la teneur des débats qui ont présidé à sa rédaction laissent envisager le contraire. Les rédacteurs de la constitution étaient en effet convaincus qu'il vaut mieux donner le pouvoir à des personnes avisées et éduquées, plutôt que de le confier à des inconnus « incultes » mais démocratiquement élus. Pour les élites possédantes, les paysans et ouvriers sont de grands enfants peu éduqués, crédules et facilement manipulables. Leur donner le droit de vote, c'est leur permettre de faire de mauvais choix, contraires à l'intérêt national (que les possédants identifient avec leur intérêt personnel). C'est ainsi que la bourgeoisie traditionnelle de Bangkok a vécu la période précédente ouverte par la constitution de 1997 et par l'élection de Thaksin en 2001. A ses yeux ainsi qu'à ceux des militaires, des bureaucrates et de leurs porte-parole dans les médias, Thaksin incarnait la tyrannie de la majorité rurale et de la société urbaine non civilisée contre tous ceux qui se perçoivent comme les seuls vraiment capables d'utiliser le droit de vote à bon escient. Les élites traditionnelles ont su trouver des relais efficaces dans les couches moyennes de Bangkok et organiser des manifestations massives contre Thaksin en 2006. Au contraire, pour les plus pauvres, Thaksin apparaissait comme le seul homme politique contemporain à avoir mis en œuvre des mesures sociales significatives. Il est le seul premier ministre thaïlandais à avoir obtenu un soutien réel, massif et durable dans la population. Il est même le seul à avoir réussi à unifier les électeurs ruraux et ceux de Bangkok en remportant 57,6 %

des voix dans la capitale contre 33,6 % au parti démocrate lors des élections de 2005. Malgré plusieurs mois de protestation à Bangkok, il était donné gagnant des élections prévues en octobre 2006 et supprimées par la junte militaire au pouvoir. En dépit du coup d'Etat et de son éloignement du pays, après la dissolution de la chambre basse en mars 2011, le *Peu Thai* (parti pour les Thaïs) dirigé par la sœur de Thaksin, Yingluck Shinawatra, remporte deux-cent-soixante-deux des cinq cent sièges de la chambre basse du parlement (le parti démocrate n'en obtenant que cent-soixante) lors des élections du 3 juillet 2011. Allié à cinq autres petites formations politiques, il contrôle les trois cinquièmes des sièges. Le 5 août 2011, elle est élue premier ministre. La Thaïlande expérimente donc un authentique conflit de légitimités⁴⁸.

Il faut noter que ces élections de 2011 marquent l'émergence d'un phénomène de bipolarisation électorale. Il ne s'agit certes pas d'un authentique bipartisme puisque onze formations politiques sont représentées au parlement ; mais deux seulement (Démocrates et *Pheu Thai*) disposent d'un nombre de mandats conséquent puisqu'elles se partagent quatre cent-vingt-deux sièges ; les neuf autres en totalisent soixante-dix-huit. Cette bipolarisation traduit une cassure sociale et territoriale : la carte de la Thaïlande au soir des élections était teintée d'un rouge (*Pheu Thai*) presque uniforme au nord et au nord-est et d'un bleu (Démocrate) dominant au centre et au sud ; Bangkok a donné 2/3 des sièges aux démocrates et 1/3 au parti de Thaksin.

Malgré un succès indéniable dans les urnes, le gouvernement reste contesté par les « chemises jaunes » et l'impasse politique perdure. Le pays semble avoir perdu cette vitalité démocratique qui avait suivi la crise de 1997 ; la Thaïlande est aujourd'hui bloquée par l'opposition frontale entre deux conceptions de la démocratie : une conception populaire et une conception libérale.

Pour la conception populaire (dont les « chemises rouges » se réclament), un bon gouvernement est le gouvernement du peuple par le peuple, c'est-à-dire le règne de la volonté générale, de la majorité. Dans la conception libérale, le peuple est composé d'individus et de groupes différents ; la société connaît donc des opinions diverses et des intérêts contradictoires. Le bon gouvernement est celui qui sait préserver le pluralisme, qui permet une représentation de la société dans toute sa diversité. Selon cette conception, les décisions politiques doivent être le résultat de compromis entre les individus

⁴⁸ Askew Marc, *Legitimacy crisis in Thailand*, Chiang Mai, Silkworm, 2010 ; Dressel Björn, "When notions of legitimacy conflict: the case of Thailand", *Politics and policy*, 2010, n° 3, p. 445-469.

et les différents groupes politiques ; l'intérêt général doit être la somme des intérêts particuliers. La conception libérale refuse donc la loi de la majorité, considérée comme une dictature, d'autant que les pratiques d'achat de voix électorales et de corruption sont notoires.

Les « chemises jaunes » sont d'autant plus virulentes que Thaksin a su créer une formation politique d'un nouveau genre en Thaïlande. Pendant longtemps, la vie politique thaïlandaise a été marquée par un multipartisme anarchique, c'est-à-dire la compétition entre un grand nombre de partis politiques, peu structurés et indisciplinés. La majorité parlementaire était donc le résultat d'alliances, de compromis entre les différents groupes politiques ; le gouvernement était le produit de ces coalitions : souvent faible, il devait procéder par compromis. Malgré ses défauts, ce régime était globalement accepté. Mais, avec l'arrivée de Thaksin au pouvoir, un parti politique devient dominant par rapport aux autres ; le gouvernement dispose d'une majorité automatique et disciplinée à la chambre (d'autant que les règles sont posées pour éviter le passage des élus d'un parti à un autre). Dès lors, ce régime devient contesté car certains le voient comme une « dictature de la majorité ».

Les acteurs et les méthodes qui permettaient auparavant de débloquer une situation de ce genre sont aujourd'hui inopérants : le roi ne joue plus son rôle d'arbitre en raison de sa maladie et des divisions de la famille royale ; l'armée, également partagée, ne veut ni intervenir ni prendre partie. Reste la Cour constitutionnelle qui depuis les années 2000 utilise ses pouvoirs de contrôle sur les partis politiques pour faire et défaire les coalitions, dans ce qu'il est convenu d'appeler en Thaïlande des « coups d'Etat judiciaires ».

C'est sans doute un « coup d'état judiciaire » qui permettra de dénouer la situation née des élections anticipées de février 2014 : certains de perdre les élections, les opposants au gouvernement ont perturbé le scrutin, suffisamment pour éviter une issue concluante. Dans plus de 400 bureaux de vote (sur 6 671 au plan national) et dans plusieurs circonscriptions du Sud, les manifestants ont empêché les électeurs de se rendre aux urnes. Dans le même temps, le parti démocrate, opposant au gouvernement, a saisi la commission électorale et la Cour constitutionnelle pour leur demander d'invalidier les élections. Cette dernière a annulé les élections au motif d'irrégularités dans les opérations de vote. Enfin, la commission nationale anticorruption a lancé une enquête pour déterminer le rôle joué par le premier ministre Yingluck Shinawatra dans le programme de soutien du cours du riz dont la gestion a été marquée par la corruption et l'accumulation de stocks invendables.

À l'heure où ces lignes sont écrites, l'issue du conflit dépend des élections sénatoriales du 30 mars 2014 (dont les résultats ne sont pas encore connus). En l'absence de chambre basse, le Sénat incarne en effet le pouvoir législatif. Sur les 150 sièges qui composent la haute assemblée, 77 sont en jeu (les 73 autres étant attribués par un comité de sept sages, dont les présidents de la commission électorale et de la Cour constitutionnelle). C'est d'ailleurs le projet du parti au pouvoir de transformer le Sénat en une assemblée totalement élue qui avait suscité un regain de tension en 2013, car l'opposition aurait perdu un de ses rares leviers de pression (ou plutôt de résistance au pouvoir de la majorité). Le Sénat devra, éventuellement, voter la destitution du gouvernement si les charges contre le premier ministre sont confirmées par la commission nationale anticorruption.

3 - Le préambule de la constitution

C'est cet environnement politique particulier qui explique le préambule de la constitution de 2007.

En effet, le texte insiste d'emblée sur la continuité et la légalité. La continuité, car il s'agit de renouer le fil en insistant sur le fait que le régime de « démocratie avec le roi comme chef de l'État » (formule rituellement reprise dans la constitution pour définir le régime, notamment dans la section 2 du chapitre I consacré aux « principes fondamentaux ») est celui de la Thaïlande depuis soixante-quinze ans ; durant cette période, des constitutions successives ont été adoptées, modifiées et remplacées pour permettre d'adapter les institutions à l'évolution des circonstances, mais toujours en recherchant le bien de la nation. La légalité, puisque l'élaboration de la constitution « permanente » a été accomplie selon les procédures prévues par la constitution « provisoire » de 2006 ; de plus, des experts ont donné un avis à tous les stades de la rédaction et le peuple a été consulté par référendum.

Les principes fondamentaux du régime sont ensuite réaffirmés : la recherche du bien public, seul à même d'assurer l'indépendance et la sécurité de la nation ; la nécessité d'honorer le roi comme chef de l'État et incarnation de la nation ; la protection du régime démocratique avec le roi comme chef de l'État ; la promotion et la protection des droits et des libertés du peuple ; la nécessité de la participation du public dans l'administration des affaires de l'État ; le maintien de l'équilibre entre les pouvoirs exécutif et législatif et la confirmation de l'indépendance du judiciaire.

Le roi accepte donc « gracieusement » le projet présenté par le président de l'Assemblée nationale et déclare le promulguer afin d'apporter « joie, prospérité et dignité » au peuple thaïlandais : un peuple défini tout à la fois

comme titulaire du « pouvoir souverain » (formule répétée dans la section 3 du chapitre I de la constitution : « Le pouvoir souverain appartient au peuple. Le roi l'exerce... »), mais composé des « sujets de Sa Majesté »...

Les caractères généraux de la constitution

Étant donné la nature précaire et éphémère des constitutions successives en Thaïlande, il faut préciser qu'il existe des conventions coutumières, explicites ou implicites, qui jouent un rôle au moins aussi important que celui des constitutions écrites. Par nature, ces conventions de la constitution n'ont pas de force contraignante ; leur autorité découle du consentement de la population et des élites. Elles sont présentes dans le régime issu de la constitution de 2007.

La première convention concerne la position indiscutée du monarque comme chef de l'État. Toutes les constitutions l'affirment ; mais son autorité va bien au-delà des fonctions rituelles d'un chef d'État parlementaire et de celles qui lui sont attribuées par la constitution. Comme on l'a déjà indiqué, le mode d'établissement des constitutions thaïlandaises est toujours l'octroi par le roi. Sans doute parce qu'après chaque coup d'État, ses auteurs s'empressent de lui déclarer leur loyauté et de lui remettre symboliquement le pouvoir suprême, pouvoir qu'il manifeste en apposant sa signature sur la constitution provisoire, puis la constitution permanente. De plus, le roi est unanimement considéré en Thaïlande, en particulier depuis 1973, comme l'arbitre en dernier recours d'une crise nationale. D'ailleurs, la stabilité sociale de la Thaïlande, en dépit des coups d'État réguliers, trouve son explication dans l'existence et le rôle positif de la monarchie, comme en témoigne l'intervention décisive du roi Bhumibol pendant l'été 1992. De ce fait, l'étendue des pouvoirs du roi reste incertaine ; mais il est indiscutablement un des piliers de la constitution.

La seconde convention se rapporte à la relation entre gouvernés et gouvernants ; plus précisément, elle postule que la force politique dominante ne peut pas exercer son autorité pour limiter, de façon indue, les libertés de la population. Du point de vue historique en effet, les régimes autoritaires qu'a connus la Thaïlande -et ils ont été nombreux- n'ont pour la plupart jamais cherché à étouffer les libertés et à écraser l'opposition de façon systématique. Et lorsque certains ont tenté de le faire, ils se sont heurtés à une forte opposition de la part de la société civile. Car, pour un régime politique, tomber dans la répression brutale est incompatible avec les normes socioculturelles et les relations patron-client : si les clients respectent le patron et lui obéissent, c'est qu'en échange ce dernier ne présente pas d'exigence déraisonnable et assiste le client sur le plan matériel et moral. En d'autres

termes, le pouvoir mérite le respect et l'obéissance à condition qu'il ne soit pas arbitraire et n'interfère pas avec les libertés de l'individu : un principe affirmé dans les sections 4 et 5 du chapitre I de la constitution.

Enfin, bien qu'il ne s'agisse pas d'une authentique convention, il faut néanmoins mentionner une pratique constitutionnelle due à la fréquence des changements de régime en Thaïlande. Tant les juridictions que les gouvernements ont accepté, et acceptent, qu'en dépit de l'illégalité de l'acquisition du pouvoir, les décisions prises par l'autorité, auteur du coup d'Etat, sont légalement valables. Cette pratique permet d'éviter d'avoir à valider les lois adoptées pendant une période intermédiaire entre deux constitutions ; elle constitue une reconnaissance pragmatique de la victoire politique des nouveaux gouvernants. Du strict point de vue juridique, une telle pratique est critiquable puisqu'elle revient à légitimer une acquisition illégale du pouvoir et à accepter un régime de fait. Mais elle permet d'éviter les incohérences législatives et d'éventuelles contestations. C'est ainsi qu'il faut interpréter l'article 309 de la constitution qui amnistie la junte militaire pour le coup d'Etat de septembre 2006 mais aussi... pour de possibles coups à venir. De nombreux juristes ont objecté qu'une constitution ne pouvait autoriser des actes inconstitutionnels et que cet article, s'il était maintenu, délégitimait le texte en tant que « loi suprême ».

Au total, la nature démocratique du régime affirmée dans le préambule s'avère problématique. D'abord les constituants ont exprimé leur méfiance à l'égard du suffrage universel direct en prévoyant que la moitié des sénateurs seraient nommés et non élus et en introduisant le système des collèges électoraux multiples pour l'élection des représentants. Ensuite, les mécanismes du parlementarisme rationalisé renforcent la stabilité et l'autorité du gouvernement au détriment du parlement. Enfin, diverses dispositions permettent à l'armée de retrouver la place qu'elle avait perdue après 1997.

Chapitre 1

LE MONARQUE

La monarchie est une institution capitale car elle symbolise la continuité nationale à travers toutes les vicissitudes depuis les débuts de l'histoire du pays. Elle est en effet le seul élément constant, disposant d'une influence stabilisatrice, sur une scène politique chaotique.

L'importance de l'institution monarchique transparait symboliquement dans la place qu'elle occupe dans la constitution : au chapitre II, après la description des principes fondamentaux (chapitre I), mais avant les droits et libertés du peuple, la présentation des pouvoirs du parlement et de l'organisation du gouvernement. En cela, la constitution de 2007 se conforme à la plupart des constitutions antérieures.

L'article 2 indique clairement que « la Thaïlande adopte une forme démocratique de gouvernement dans laquelle le roi est le chef de l'État qui exerce le pouvoir législatif par l'intermédiaire de l'Assemblée nationale, le pouvoir exécutif par l'intermédiaire du Conseil des ministres et le pouvoir judiciaire par l'intermédiaire des juridictions ». Cette disposition, héritage traditionnel du pays, est inscrite dans les dix-huit constitutions antérieures ; elle est d'ailleurs insusceptible de contestation puisque l'alinéa premier de l'article 68 rappelle l'importance de sa protection : « nul ne peut exercer les droits et libertés inscrits dans la présente constitution en vue de renverser la forme démocratique du gouvernement dans laquelle le roi est le chef de l'État (...) ».

En Thaïlande, le roi est la personnification de la nation et le symbole par excellence de l'État, au même titre que le drapeau national ou l'hymne national (diffusé deux fois par jour, à 8 heures et à 18 heures). La monarchie est aussi très populaire. Le roi actuel, Bhumibol, qui est sur le trône depuis le 9 juin 1946 (le parlement approuvant sa succession le jour même de la mort de son frère), est l'objet d'une immense dévotion populaire, concrétisée par le port de chemises jaunes le lundi par des centaines de milliers de Thaïs, en son honneur (le roi étant né un lundi, jour de la semaine qui est symbolisé par le jaune) ; son image est omniprésente, à l'intérieur des maisons et des commerces, au bord des routes, sur les pièces de monnaie et les billets. On rappelle volontiers son intervention pour mettre fin aux événements

sanglants de 1992, lors du « mai noir » : après des appels de la princesse Sirindhorn et de son frère, le prince héritier Vajiralongkorn, la télévision diffusait les images de l'entrevue accordée par le roi Bhumibol au premier ministre Suchinda Kaprayoon et à l'un des meneurs de la contestation, Chamlong Srimuang ; prosternés à ses pieds, le deux hommes écoutent respectueusement le roi les admonestant et leur intimant l'ordre de mettre fin aux manifestations pour l'un et à la répression pour l'autre et de travailler ensemble en suivant le processus parlementaire. Le roi manifestait ainsi sa nature de *dhammaraja*, juste, vertueux et avisé.

Les devoirs du peuple thaï envers le roi sont également inscrits dans la constitution. Ils doivent « (...) défendre la nation, la religion, le roi, et la forme démocratique du gouvernement dans laquelle le roi est le chef d'État (...) » (article 70). Figurent également les devoirs du gouvernement, dans le chapitre intitulé « Principes directeurs relatifs aux politiques fondamentales de l'État » ; son article 77 indique que « L'État garantit et défend l'institution monarchique, l'indépendance et l'intégrité du territoire ». Dans le même chapitre, les articles 78 et 83 comportent plusieurs références à la philosophie de la suffisance économique, prônée par le roi depuis les années 1980⁴⁹.

C'est dire que l'institution monarchique en Thaïlande ne peut s'analyser au regard des règles classiques de la monarchie parlementaire. Elle est souvent comparée à celle du Royaume-Uni où le monarque ne joue qu'un rôle honorifique ; or cette appréciation est inexacte. La monarchie thaïlandaise présente des aspects originaux, même par rapport à ses semblables au sein de l'ASEAN. Cette organisation régionale fait cohabiter des régimes politiques variés, parmi lesquels quatre monarchies aux statuts différents : par le pouvoir absolu qu'il exerce sur un territoire restreint mais au sous-sol très riche et le caractère largement familial du gouvernement, le sultan de Brunei peut être comparé aux monarques du Golfe ; en Malaisie, la monarchie est parlementaire ; son originalité est qu'elle est élective et temporaire puisque les dirigeants des treize États de la fédération de Malaisie qui forment le Conseil des chefs des États (*Maslis Raja Raja*) élisent un des leurs chef suprême de la

⁴⁹ L'idée de l'économie de la suffisance est une philosophie de la vie quotidienne selon laquelle il ne faut pas chercher à maximiser le profit pour augmenter sa consommation, mais travailler consciencieusement pour couvrir ses besoins et ceux de sa famille, sans détruire l'environnement : le message est proche de la voie du « juste milieu » prônée par le bouddhisme, mais à l'échelle de la société. Au plan national, cette philosophie suppose une stratégie de développement durable qui permette de réduire la vulnérabilité du pays aux chocs et aux défis de la mondialisation, mais en procédant avec modération, prudence, attention aux populations concernées, tout en renforçant chez les responsables publics et privés les vertus d'honnêteté, d'intégrité et de sagesse.

fédération (le *Yang di-Pertuan Agong*) pour cinq ans. Le Conseil suit normalement l'ordre de préséance qui correspond à celui de la date d'accession des souverains sur leur trône respectif. Le chef suprême se trouve dans la situation du souverain britannique : il règne mais ne gouverne pas. Tout au plus peut-il exercer une magistrature d'influence lors de la nomination du premier ministre (en tout cas lorsque la majorité n'est pas claire, ce qui n'a jamais été le cas depuis 1957), ou en refusant d'accepter une dissolution du parlement (ce qui ne s'est jamais produit), ou enfin en convoquant une réunion spéciale du conseil des chefs d'Etat (ce qu'il n'a jamais fait). Parce qu'elle a historiquement inspiré et influencé son homologue thaïlandais, c'est évidemment la monarchie cambodgienne qui s'en rapproche le plus. Tout comme en Thaïlande, l'institution royale s'inscrit dans l'héritage historique du pays et à ce titre elle est l'objet d'un véritable culte de la part des Cambodgiens. Aussi le constituant de 1993 a-t-il cherché à la valoriser. Le préambule la place dans la continuité de la civilisation d'Angkor ; la royauté est la première institution présentée dans la loi fondamentale après les articles concernant la souveraineté ; le roi est élu par le conseil du trône qui comprend le président de l'Assemblée nationale et celui du Sénat, les supérieurs des bonzes des deux ordres, le premier ministre et les deux vice-présidents des assemblées. Le Conseil doit désigner un héritier parmi les membres des trois branches de la famille royale : Ang Duong, Norodom et Sisowath. Le système a correctement fonctionné après l'abdication du roi Norodom Sihanouk en octobre 2004 : son fils Norodom Sihamoni a été élu à l'unanimité le 16 octobre, et intronisé le 29 octobre. Mais les similitudes s'arrêtent là : les compétences du monarque cambodgien sont en effet singulièrement réduites ; comme l'indique d'emblée l'article 7 de la constitution : « le roi du Cambodge règne, mais n'exerce pas le pouvoir ». Il demeure que le « symbole de l'unité nationale », « garant de l'indépendance nationale » (article 8) et « arbitre suprême » (article 9), peut toujours exercer une magistrature d'influence. Mais contrairement à son père Sihanouk, le roi Sihamoni s'y refuse totalement.

Il en va différemment en Thaïlande : par son statut, ses pouvoirs et l'influence qu'il exerce depuis un demi-siècle sur la vie politique, le roi Bhumibol est bien plus qu'un monarque constitutionnel au sens classique du terme.

1 - Le statut du roi

Le terme « statut » désigne l'ensemble des règles juridiques applicables à une personne ou une institution qui déterminent sa condition et son régime juridique. Sous ce terme, seront donc précisées les règles relatives à l'accès au

trône, le remplacement du monarque et son immunité. Mises en perspective, elles traduisent la spécificité traditionnelle du statut du roi en Thaïlande et le maintien de son caractère sacré.

L'immunité absolue du monarque et le crime de lèse-majesté

Le statut traditionnel du roi fait que, dans la société thaïe, chacun doit faire montre du plus grand respect à son égard, toute critique étant perçue comme une attaque contre l'ensemble du système politique et social.

Le principe posé par l'article 8 de la constitution de 2007 (« la personne du roi est sacrée et inviolable ») est inscrit dans toutes les constitutions depuis la mise en place d'un régime de monarchie constitutionnelle. L'inviolabilité vient du principe *The King can do no wrong* ; elle implique l'immunité absolue du monarque qui ne peut être poursuivi, ni pénalement, ni civilement. C'est pourquoi l'alinéa 2 précise que « personne n'expose le roi à une quelconque accusation ou action en justice ». En revanche, les implications du caractère sacré du roi sont plus incertaines sur le plan juridique ; certes en Europe, le terme est encore utilisé ; mais sa valeur est formelle dans des sociétés largement laïcisées. Il en va différemment en Thaïlande où la religion bouddhiste imprègne fortement les mentalités et les comportements sociaux. Le caractère sacré du monarque – *Boddhisattva* explique certaines dispositions spécifiques qui visent à protéger sa dignité. C'est notamment le cas de l'article 112 du code pénal, concernant le crime de lèse majesté. Le refus d'accepter la moindre critique à l'encontre du roi, de la famille royale, ou du système monarchique n'est donc pas seulement lié à une attitude respectueuse envers le monarque ; des règles très strictes punissent la libre expression au sujet de la monarchie. Aussi, toutes les informations concernant le roi et sa famille sont-elles considérées comme sensibles et ambiguës en Thaïlande⁵⁰.

Le crime de lèse majesté figure dans le droit thaï depuis l'époque de la monarchie absolue. En 1899, une loi vise à protéger le roi, la reine, le prince héritier mais aussi les chefs d'État étrangers contre la diffamation. En 1908, le premier code pénal assure la protection du roi dans son article 98 : « quiconque menace ou profère des paroles diffamatoires envers le roi, la reine, le prince héritier, le régent, sera puni de sept ans de prison au maximum et 5 000 bahts d'amende ». L'article 100 protège également les

⁵⁰ Sur ce point, voir Joyjaroen Juraiporn, *Le contrôle du contenu des programmes audiovisuels en France et en Thaïlande*, thèse pour le doctorat en droit, Université Aix-Marseille III, janvier 2011, p. 254 sq.

princes et princesses. Cette disposition a été reprise en 1956 lors de la modification du code pénal ; l'article 112 du code actuellement en vigueur indique que « quiconque diffame, insulte ou menace le roi, la reine, l'héritier ou le régent, sera puni de trois à quinze ans de prison ». Il faut remarquer que le code pénal élargit la protection qui concerne non seulement le roi mais aussi la reine, la famille royale, l'héritier du trône, ainsi que le régent ; il faut également noter la confusion entretenue par le texte entre le crime de lèse majesté et le délit de diffamation, entre lesquels il existe pourtant des différences⁵¹.

La sanction du crime de lèse majesté est appliquée efficacement et sévèrement par l'autorité de police (le département des enquêtes spéciales), l'autorité judiciaire qui interprète ce crime de manière large, ainsi que la population thaïe qui surveille l'honneur du roi et s'empresse de réprover toute parole ou comportement susceptible d'être interprété comme une critique du roi et/ou de la monarchie.

D'ailleurs, le crime de lèse majesté est devenu depuis quelques années - notamment pendant la période d'instabilité politique qui a suivi le coup d'Etat du 19 septembre 2006- une arme politique au service d'intérêts partisans. Toute déclaration politique pouvant être interprétée comme un manque de respect envers la haute institution, il est devenu courant de discréditer un opposant puisque dans la société thaïe, une personne qui manque de respect au roi devient immanquablement impopulaire.

Le crime de lèse majesté oblige à l'autocensure. Les journalistes doivent limiter leur liberté d'expression dès qu'ils traitent des informations négatives concernant le roi, sa famille et leur entourage. Mais le développement de la liberté d'expression et l'aspiration à la démocratie poussent certains intellectuels, hommes politiques, professionnels des médias et citoyens à réclamer la suppression de l'article 112. En 2009, quelques députés ont adressé au roi une pétition demandant la suppression de ce crime. Elle n'a pas été suivie d'effet⁵².

⁵¹ Le cas de l'écrivain et militant du mouvement bouddhiste pour la démocratie Sulak Sivaraksa est évoqué dans Streckfuss David (éd.), *Modern thai monarchy and cultural politics*, Bangkok, Santi pracha dhamma Institute, 1996.

⁵² Avant le putsch militaire de 2006, cinq à six plaintes pour crimes de lèse-majesté étaient déposées par an. Depuis 2006, plus de 300 procédures ont été ouvertes. Aujourd'hui, plusieurs dizaines d'entre elles sont toujours pendantes. Le 28 juillet 2011, le comité des droits de l'homme des Nations unies a souligné une fois de plus l'importance capitale du droit à la liberté d'expression parmi tous les droits humains et exprimé son inquiétude quant aux dispositions portant sur le crime de lèse-majesté ; en mars 2012, le gouvernement a rejeté les critiques du comité. Sur cette question, voir Leyland Peter, "The Struggle for Freedom of Expression in

L'accès au trône

L'âge et la santé déclinante du roi Bhumibol rendent la question de la succession particulièrement sensible en Thaïlande. Il faut rappeler que le coup d'Etat mené en 2006 contre le premier ministre Thaksin par le général Sonthi Boonyaratklin était lié à la question de la succession au trône. Ni le palais royal, ni les militaires (le lien entre les deux étant fait par le président du Conseil privé, Prem Tinsulanonda) ne tenaient à ce que le premier ministre exerce une influence sur la transmission de la couronne après le décès du roi.

L'article 22 de la constitution qui concerne la succession au trône dispose que, « sous réserve de l'article 23⁵³, la succession au trône se fait conformément à la loi sur la succession royale de 1924 ». Cette loi autorise le roi à désigner son successeur. C'est une disposition habituelle dans les constitutions successives. La loi de 1924, élaborée à l'époque de la monarchie absolue, pose le principe de la succession en faveur du descendant masculin le plus âgé du roi, puis de ses autres descendants par rang d'âge décroissant. Le texte originel excluait les femmes de la succession au trône ; cette disposition a été abrogée expressément par la constitution de 1997 : une abrogation confirmée puisque l'article 23 de l'actuelle constitution mentionne la possibilité pour une princesse de monter sur le trône.

Une modification éventuelle de la loi de 1924 relève du pouvoir discrétionnaire du monarque.

En cas de vacance du trône, l'article 23 autorise le président de l'Assemblée nationale à inviter l'héritier désigné à monter sur le trône. Si l'héritier n'a pas été préalablement désigné, le Conseil privé propose le nom d'un héritier au Conseil des ministres qui transmet pour approbation à l'Assemblée nationale. Le nom d'une princesse peut être proposé. Après accord de l'Assemblée nationale, son président invite l'héritier désigné à

Thailand: Media Moguls, the King, Citizen Politics and the Law", *Journal of Media Law*, 2010, n° 2, p. 115–137

⁵³ Article 23 : « En cas de vacance du trône, si un successeur a été désigné par le roi conformément à la loi sur la succession royale de 1924, le Conseil des ministres en informe le parlement. Après que le président du parlement convoque le parlement pour en prendre acte, il invite le successeur désigné à monter sur le trône et en informe les Thaïlandais. // En cas de vacance du trône, si aucun successeur n'a été désigné par le roi, le Conseil privé présente le nom du successeur, en conformité avec l'article 22, au Conseil des ministres pour que celui-ci le soumette au parlement pour approbation. A cet effet, il est possible de présenter le nom d'une princesse. Après que le parlement aura approuvé ledit ou ladite successeur, le président du parlement l'invite à monter sur le trône et en informe les Thaïlandais. // En cas d'expiration du mandat de la Chambre des représentants ou de dissolution de cette dernière, le Sénat est investi du pouvoir du parlement dans ce domaine ».

monter sur le trône. Au cas où l'Assemblée nationale ne serait pas réunie, le Sénat sera invité à donner son accord.

En attendant la proclamation du nom du successeur (art. 24), le président du Conseil privé sera régent *pro tempore*.

Il faut noter que le couronnement et le sacre, deux éléments essentiels de l'investiture royale dans la tradition monarchique, restent régis par la coutume.

La suppléance du monarque

En Thaïlande, comme dans la plupart des régimes monarchiques, le roi peut, en cas d'absence ou d'empêchement d'exercer ses fonctions pour un motif quelconque, ou dans l'éventualité d'un interrègne, nommer un régent (art. 18). Le président de l'Assemblée nationale contresigne le décret royal.

Si le roi n'a pas nommé de régent (art. 19), ou est incapable de le faire, le Conseil privé soumet le nom d'une personne appropriée pour le poste de régent à l'Assemblée nationale pour approbation ; après approbation par l'Assemblée nationale, son président la proclame régent au nom du roi. En cas de vacance de l'Assemblée nationale, ou après sa dissolution, le Sénat sera invité à donner son accord.

L'article 20 prévoit qu'en l'absence d'un régent, ou en cas d'incapacité du régent à remplir ses fonctions, le président du Conseil privé remplira ces fonctions *pro tempore*. En cas d'exercice de la régence par le président du Conseil privé, le Conseil privé choisira un de ses membres comme président *pro tempore* du Conseil privé.

Selon l'article 21, le régent prête serment devant l'Assemblée nationale (ou le Sénat en cas de vacance de l'Assemblée nationale).

Le Conseil privé

Le roi dispose de son propre Conseil privé, créé par le roi Rama V suivant le modèle britannique du *privacy council*. Mais à la différence du modèle britannique qui ne remplit qu'un rôle formel, l'institution thaïlandaise tire un grand prestige de sa proximité avec le roi et sa famille ; elle exerce une influence certaine. Les conseillers du roi jouent un rôle important dans la société ; ils sont considérés comme représentants du roi, sont respectés et honorés. Ils le remplacent souvent à l'occasion de certaines cérémonies.

Autre différence avec le modèle britannique : les membres du Conseil privé sont nommés par le roi. Le roi choisit et nomme, parmi des

personnalités qualifiées, le président et les dix-huit conseillers (au maximum) constituant le Conseil privé (art. 12).

Leur sélection, nomination et révocation sont à la discrétion du roi (art. 13). L'article 15 de la constitution précise qu'« avant d'entrer en fonction, les conseillers privés prononcent devant le roi la déclaration solennelle suivante : moi, (nom du déclarant), déclare solennellement que je serai loyal à Sa Majesté le roi, que j'exercerai fidèlement mes fonctions en ayant en vue les intérêts du pays et du peuple et que je défendrai et observerai à tous égards la constitution du royaume de Thaïlande ».

Le choix des agents de la maison du roi, ainsi que du principal aide de camp du roi, sont à la discrétion de ce dernier (art. 17).

Les conseillers du roi sont chargés de lui faire des suggestions et recommandations dans les domaines relevant de sa compétence. Il s'agit bien sûr des questions d'ordre politique et économique, mais également social : le roi Bhumibol s'est impliqué dans de nombreuses activités sociales et économiques, des projets de développement en zone rurale et dans de petites communautés. Il a lancé quelques projets à l'aide de ses propres fonds ; c'est pourquoi il est aimé et respecté par son peuple. Aussi certaines personnes lui demandent-elles de l'aide directement. L'ensemble de ces questions est traitée par le Conseil privé⁵⁴.

2 - Les pouvoirs du roi

Bien que monarque constitutionnel, le roi exerce des pouvoirs très importants et déploie une influence politique sans commune mesure avec celle de ses homologues d'autres pays.

Le *Dhammasastra*, notamment le *Manava-Dhammasastra* (les « lois de Manu ») traduit très tôt en pali⁵⁵, énonce ce que les juristes thaïlandais appellent la « coutume royale traditionnelle » : cette expression désigne un ensemble de normes inviolables qui, sur un plan à la fois théorique et pratique, caractérisent la personne royale, depuis le moment de son accession au trône et de l'installation de son autorité jusqu'au moment de son décès. Sont, par exemple, intégrés à la coutume royale traditionnelle la cérémonie officielle d'intronisation, de même que l'exigence de la pratique des dix vertus, ou encore le rôle important du roi en tant que protecteur du bouddhisme, en tant que chef de l'armée, en tant que seigneur de la vie des

⁵⁴ Pour une analyse critique du rôle du Conseil, voir McCargo Duncan, « Network monarchy and legitimacy crises in Thailand ». *The Pacific Review*, décembre 2005, n° 4, p. 499-519.

⁵⁵ Cf. Thapanan Nipithakul, *op. cit.*

Siamois et des terres du royaume... Bref, ces normes traditionnelles font partie intégrante de l'existence de la royauté d'autrefois. Mais aujourd'hui encore, elles s'imposent au roi de façon inconditionnelle ; elles font figure de loi fondamentale du pays. Les transgresser constituerait une faute grave et déstabiliserait le pouvoir légitime.

Car c'est du texte du *Dharmasastra* que s'inspire toute la pratique juridique du souverain. Il exprime l'essentiel de la tradition juridique des Siamois. Codifié au XIX^e siècle, ce texte fait encore autorité dans le domaine de la justice et du droit. Si le souverain thaïlandais, libre de toute entrave politique, occupe une place capitale dans le destin de son royaume, c'est parce que le *Dharmasastra* impose sa prédominance institutionnelle, en érigeant en norme la puissance royale à l'égard de ses sujets. Grâce à une symbolisation mythique, il fait reposer sur la base de la pensée bouddhique l'une des grandes missions du gouvernement royal : la justice. Le texte du *Dharmasastra* éclaire donc le système politique et administratif de la royauté traditionnelle mais aussi contemporaine.

La souveraineté monarchique

Dans le préambule de la constitution de 2007, le régime thaïlandais est défini comme une « démocratie dans laquelle le roi est le chef de l'Etat » ; mais selon le même texte, le roi octroie la constitution « à ses sujets »...

Le statut de la monarchie thaïlandaise est exemplaire. C'est la seule institution qui détient, depuis la fondation du pays et malgré tous les changements constitutionnels, le pouvoir souverain et se présente comme la clé de voûte de la nation. Car cette institution monarchique a été sauvegardée par la première constitution de 1932. A l'époque, il paraissait indispensable de maintenir le pouvoir royal en tant qu'institution constitutionnelle pour assurer l'unité de la nation. De ce fait, la souveraineté nationale fut partagée entre l'institution monarchique et le peuple thaïlandais.

Pour certains constitutionnalistes thaïlandais, le pouvoir coutumier du roi, remontant à l'époque de la monarchie absolue, n'a pas été aboli par les constitutions successives⁵⁶. Ainsi, il est accepté que le roi puisse exercer des compétences traditionnelles qui ne sont pas inscrites dans la constitution. Dans ses relations avec le gouvernement, le roi est consulté par ce dernier et le monarque lui donne ses conseils. En outre, le roi, dont le rôle est de veiller au

⁵⁶ Pour un exposé de cette doctrine, lire la conférence prononcée par le prince Dhani Nivat devant le roi : « The old siamese conception of the monarchy », *The journal of the Siam society*, 1947, n° 2, p. 91-106 ; ainsi que Bonwornsak Uwanno, *Droit Public*, tome II : *L'évolution du droit public en Thaïlande*, Bangkok, Nititham, 1990.

bien-être du peuple, peut encourager le gouvernement à suivre une politique ou prendre des initiatives ; il peut également attirer son attention sur des actions qui lui paraissent dommageables pour le pays. Autre exemple de ce pouvoir « extra-constitutionnel » : en 1992, le roi a nommé comme premier ministre Anand Panyarachun, bien que ce dernier ne disposait pas d'une majorité parlementaire... Dans ses relations avec le peuple, depuis l'ancien royaume de Sukhothai, le roi rend la justice : chaque Thaïlandais peut porter plainte directement devant lui ; pratiquement, c'est le bureau des affaires royales qui se saisit des affaires soumises directement au roi. Enfin, pendant les périodes de crise, le roi peut intervenir pour rendre la paix au pays ; en particulier, lorsque les autres institutions se révèlent incapables de faire face à une situation d'exception, le roi intervient comme conciliateur et médiateur dans le conflit : le cas de la crise politique de mai 1992 a déjà été évoqué ; dans le même registre, le roi a sermonné le 26 avril 2006 les juges de la Cour constitutionnelle et de la Cour administrative suprême pour qu'ils invalident les élections législatives, ignorant ainsi le principe de la séparation des pouvoirs.

La question se pose des limites de ce pouvoir souverain. Serait-il admissible que le roi accentue son influence et empiète sur les pouvoirs exécutif ou législatif ? Par exemple, si le roi prononçait la dissolution de L'Assemblée sans tenir compte des formes constitutionnelles, ou forçait un premier ministre à la démission. Pour quelques juristes thaïlandais, ces pratiques trouveraient sans doute leur justification dans le principe traditionnel qui partage la souveraineté entre le roi et le peuple⁵⁷. L'hypothèse n'est pas gratuite : l'article 7 de la constitution (« En l'absence de disposition applicable dans la présente constitution, la décision doit être conforme à la pratique constitutionnelle correspondant à la forme démocratique du gouvernement dans lequel le roi est le chef de l'État »), fortement critiqué en Thaïlande, autorise une interprétation large des pouvoirs du roi. Ce dernier a notamment utilisé l'article 7 dans les cas suivants : rétablissement de l'ordre pendant la manifestation sanglante d'octobre 1973 et en mai 1992, réception de pétitionnaires, nomination d'un premier ministre intérimaire (Anand Panyarachun) à la suite des manifestations de mai 1992... Il est vrai que ces interventions ont toujours été justifiées par sa mission d'arbitrage qui est l'essence même de l'institution monarchique.

⁵⁷ Bonwornsak Uwanno, *op. cit.*, p. 189.

Les pouvoirs d'ordre monarchique

Ils sont inscrits dans les articles 9, 10 et 11 de la constitution : le roi est protecteur du bouddhisme et des religions ; il est le chef des armées ; il dispose du droit de créer des titres et de conférer des décorations.

Selon la constitution (art. 9) et la loi sur la succession royale de 1924, le roi doit être bouddhiste. Un prince qui serait converti à une autre religion se verrait donc écarté de la ligne de la succession. Le bouddhisme, religion officielle, est en effet observé par la presque totalité de la population. Le roi dirige le pays selon des principes traditionnellement bouddhistes : les « dix lois éternelles », qui sont charité, moralité, libéralité, rectitude, bonté, autocontrôle, calme, non-violence, tolérance et non-obstruction. Il doit en outre être le protecteur des autres religions (art. 9). Car si la majorité de la population est bouddhiste, le gouvernement a toujours fait preuve d'une grande tolérance à l'égard des autres cultes. Les diverses communautés hindoues, chinoises, musulmanes, pratiquent leurs religions en toute liberté.

Les rois successifs ont toujours été attentifs au statut et au rôle des communautés bouddhistes. Traditionnellement, la gestion des communautés de bonzes reposait principalement sur les supérieurs de pagode et secondairement sur les précepteurs, c'est-à-dire les bonzes chargés de l'instruction des nouveaux bonzes et de leur observance de la discipline. L'isolement géographique de nombreuses pagodes avait pour effet de valoriser les pouvoirs locaux, c'est-à-dire celui des supérieurs de pagode. En cas d'indiscipline ou de manquement particulièrement grave à la règle, le roi pouvait cependant décider de sanctions, dont le plus grave était le retour à l'état laïc. Après la création de la congrégation *thammayut*, le patriarche du *sangha* mit sur pied un système contraignant de programmes d'examens et de titres honorifiques. Ce système, dirigé de Bangkok, remplaça progressivement les hiérarchies traditionnelles et finit par conditionner l'avancement dans la hiérarchie religieuse à l'obtention de diplômes nationaux. L'autorité religieuse, fondée à l'origine sur la reconnaissance des mérites d'un individu par ses disciples, dépendait désormais de la reconnaissance des autorités de Bangkok, en particulier du roi. Les instruments de ce passage à une nouvelle hiérarchie figurent dans différentes lois qui en 1902, 1941 et 1962, précisèrent les rapports entre le *sangha* et l'État. Dès 1902, fut créée une institution - l'association des anciens- destinée à assurer la bonne marche administrative du *sangha* ; mais le pouvoir se réservait plusieurs privilèges : celui de nommer le patriarche, supérieur suprême de tous les ordres ; celui d'attribuer aux bonzes les grades honorifiques.

Selon l'article 10, le roi est chef des armées. La formule assure la supériorité -au moins théoriquement- du pouvoir civil (représenté par le roi) sur le militaire. Les liens traditionnellement étroits entre le monarque et l'armée (démontrés notamment par le choix, comme président du Conseil privé, d'un général d'armée à la retraite) n'ont jamais été remis en cause. Dans la loi relative à l'organisation et aux missions du ministère de la Défense, l'article 8(2) précise qu'il est du devoir de l'armée de « sauvegarder, protéger le roi et soutenir ses activités ». L'esprit des militaires est de maintenir « la nation, la religion et le roi ».

Enfin, l'article 11 affirme sa prérogative de créer des titres et de conférer des décorations. Pour reprendre la formule de William Blackstone (la référence est justifiée puisque la monarchie thaïe s'est notablement inspirée de la britannique, et pas seulement pour l'étiquette), le roi est « la fontaine d'honneurs, d'offices et de privilèges »⁵⁸. Pour les Thaïs, le fait de voir le roi ou d'obtenir quelque chose de lui est un grand honneur. C'est pourquoi le roi et les membres de la famille royale participent aux cérémonies : cérémonies religieuses, traditionnelles, ou de remise des diplômes dans les Universités. Le roi accorde également des titres et décorations aux personnes qui travaillent dans l'intérêt du pays, de sa population ou de la religion. Il est aussi de sa prérogative de retirer ces mêmes titres et décorations (art. 226).

Les pouvoirs d'ordre législatif

Bien que le roi ne porte que le titre symbolique de chef de l'Etat, il détient dans la réalité un rôle considérable dans le fonctionnement de la vie politique du pays. En témoigne l'exercice de ses pouvoirs dans le domaine législatif, sur le plan fonctionnel (signature et promulgation) mais aussi organique (dissolution).

La promulgation des lois

Selon la constitution, après approbation d'un projet de loi ou d'un projet de loi organique⁵⁹ par le parlement, le premier ministre le présente au roi pour signature dans un délai de vingt jours à compter de la date à laquelle il l'a reçu du parlement ; le projet entre en vigueur (art. 150) dès publication au Journal officiel (dénommé *Gazette du gouvernement royal de Thaïlande*).

⁵⁸ Maitland Frederic W, *The constitutional history of England*, Cambridge, Cambridge Un. Press, 1948, p. 429.

⁵⁹ Selon l'article 141 de la constitution, un projet de loi organique doit être d'abord contrôlé par la Cour constitutionnelle avant d'être présenté au roi.

Le veto royal

Si le roi refuse de signer un projet de loi ou un projet de loi organique, ou s'il ne le renvoie pas au parlement dans un délai de quatre-vingt-dix jours, le parlement est tenu de reconsidérer le projet. Si le parlement adopte à nouveau le projet à la majorité des deux tiers des membres en exercice des deux chambres réunies, le premier ministre présente à nouveau le projet au roi pour signature. Si le roi ne signe toujours pas le projet et ne le renvoie pas dans un délai de trente jours, le premier ministre le fait promulguer et publier en tant que loi à la *Gazette du gouvernement royal*, comme si le roi l'avait signé (art. 151). Il s'agit donc d'un veto suspensif qui donne au roi la possibilité de renvoyer un texte devant l'Assemblée, mais ne lui permet pas de bloquer une loi confirmée par les élus.

Au Royaume-Uni, depuis 1707, aucun souverain n'a opposé son refus à la promulgation d'une loi. En Thaïlande, le roi respecte normalement le vote de l'Assemblée et signe les textes votés. Mais il est arrivé qu'il refuse d'apposer sa signature : ainsi en 1992, l'Assemblée nationale avait voté une loi modifiant une disposition du code civil relative à la diffamation. L'amende pour délit de diffamation était multipliée par vingt, passant de deux-cent-mille à quatre millions de baths (ou davantage en cas d'atteinte à la dignité). Le roi décida de ne pas le signer ; et le parlement respecta l'avis du monarque et décida de ne pas procéder à une nouvelle lecture du texte. Ce pouvoir du roi n'est donc pas symbolique, puisqu'il peut décider si les projets de loi seront promulgués.

D'autant que l'article 153 adapte à la Thaïlande le *pocket veto* (veto de poche) nord-américain : il prévoit qu'en fin de mandat de l'Assemblée nationale ou en cas de dissolution de l'Assemblée, les projets de révision constitutionnelle, les projets de loi ordinaire et de loi organique auxquels le roi a refusé son consentement ou qui n'ont pas été renvoyés par lui dans le délai de quatre-vingt-dix jours, demeurent sans effet.

Le pouvoir d'ouvrir et de clôturer les sessions parlementaires

Le roi convoque le parlement, puis ouvre et clôt sa session. Il peut procéder en personne à la cérémonie d'ouverture de la première session ordinaire générale ; il peut aussi déléguer l'héritier du trône, si celui-ci est majeur, ou une autre personne pour procéder à cette cérémonie en qualité de représentant (art. 128).

Selon l'article 127, alinéa 6, de la constitution, « la session ordinaire du parlement dure cent-vingt jours ; toutefois, le roi a la faculté de la prolonger ».

Lorsque les intérêts de l'État l'exigent, le roi peut convoquer le parlement en session extraordinaire (art. 128, al. 3).

En effet, les élus peuvent demander l'ouverture d'une session au roi ; l'article 129, alinéa 1 dispose que « des membres des deux chambres combinées ou bien des députés en nombre égal à un tiers au moins des membres en exercice des deux chambres combinées ont le droit de présenter une pétition au roi en vue d'une ordonnance royale convoquant le parlement en session extraordinaire ». Ses alinéas 2 et 3 précisent que « la pétition visée au premier alinéa est remise au président du parlement. Ce dernier présente la pétition au roi et contresigne l'ordonnance royale ».

La convocation des électeurs pour le renouvellement du parlement

A l'expiration du mandat de la Chambre des représentants, le roi prend un décret convoquant les électeurs pour le renouvellement des députés ; ce décret fixe la date de l'élection dans un délai de quarante-cinq jours à compter de la date d'expiration du mandat de l'Assemblée (art. 107).

Pour le Sénat, les dispositions sont identiques : « À l'expiration de son mandat, le roi prend un décret convoquant une nouvelle élection sénatoriale générale (...) » (art. 118).

La dissolution de la Chambre des représentants

L'article 108 de la constitution précise qu'il est « de la prérogative du roi de dissoudre la Chambre des représentants pour procéder à une nouvelle élection des représentants ». Le décret royal précise la date des élections qui doivent se tenir dans un délai de quarante-cinq jours au moins et soixante jours au plus à compter de la date de dissolution.

La nomination du chef de l'opposition

Selon l'article 110, alinéa 3 de la constitution, c'est le roi qui nomme le chef de l'opposition à la Chambre des représentants, après que le Conseil des ministres ait été installé. Il s'agit du député qui dirige le parti politique dont aucun membre n'occupe de poste ministériel et qui compte le plus grand nombre de députés, à condition que ce nombre ne soit pas inférieur au cinquième des députés au moment de la nomination. Cette disposition vise à renforcer l'importance de l'opposition et à respecter la représentation des minorités.

Les pouvoirs d'ordre exécutif

A l'égard du gouvernement, le roi dispose –pour reprendre la formule fameuse de Walter Bagehot⁶⁰– du triple droit d'être consulté, d'encourager et de mettre en garde.

La nomination du premier ministre ainsi que la nomination et la révocation des ministres

L'alinéa premier de l'article 171 de la constitution dispose que « le roi nomme le premier ministre et un maximum de trente-cinq ministres (...) ». Avant d'entrer en fonction, tout ministre prononce devant le roi la déclaration solennelle ainsi libellée : « moi, (nom du déclarant), déclare solennellement que je serai loyal à Sa Majesté le roi et exercerai fidèlement mes fonctions en ayant en vue des intérêts du pays et du peuple et que je défendrai et observerai à tous égards la constitution du royaume de Thaïlande » (art. 175). Par ailleurs, le roi a également le pouvoir de révoquer un ministre à la demande du premier ministre (art. 183).

La nomination des fonctionnaires

Selon l'article 193, le roi nomme et révoque les fonctionnaires des armées et fonctionnaires civils dont le grade est équivalent ou supérieur à celui de secrétaire général et de directeur général.

La promulgation des décrets

L'article 187 de la constitution prévoit qu' « il est de la prérogative du roi de prendre un décret ne contrevenant pas à la loi ».

Les articles 184 et 186 lui donnent la possibilité de prendre des « décrets d'urgence » pour protéger la santé publique et la sécurité économique, ou pour faire face à une catastrophe naturelle. Cette disposition vise à permettre au roi d'intervenir, en période exceptionnelle, lorsque le gouvernement auquel est délégué l'exercice du pouvoir exécutif par la constitution, est dans l'impossibilité de remplir sa mission. Soumis à l'accord du Conseil des ministres, ces décrets royaux « d'urgence » doivent être ratifiés par l'Assemblée nationale sous peine de caducité.

⁶⁰ *The English constitution* ; traduction française : *La constitution anglaise*, Paris, Germer Baillières, 1869.

La défense et la diplomatie

Selon l'article 188 de la constitution, il est de la prérogative du roi, si nécessaire, de proclamer la loi martiale, parfois avec un effet limité à une localité déterminée, comme peut le faire aussi dans ce dernier cas l'autorité militaire. Il appartient aussi au roi de déclarer la guerre, mais avec l'approbation du parlement (art. 189, alinéa 1^{er}) : l'Assemblée nationale l'approuve par une résolution adoptée à la majorité des 2/3 de ses membres.

Il est enfin compétent pour conclure un traité de paix, une armistice ou un traité avec d'autres pays ou organisations nationales (art. 190, alinéa 1^{er}). Le Conseil des ministres est chargé d'informer le public de la nature des négociations et de transmettre à l'Assemblée nationale les documents afférents.

Les pouvoirs d'ordre judiciaire

Le droit de grâce

Le roi a le droit de supprimer ou commuer les peines prononcées par les tribunaux. Le droit de grâce figure dans l'article 191 de la constitution : « Il est de la prérogative du roi de faire grâce ». Il vient à l'origine de la loi « des trois sceaux », adoptée à l'époque du roi Rama I, qui permet au roi d'accorder sa grâce au cas par cas. Cette disposition s'appliquait aussi aux rois Rama III et Rama V.

La grâce devint une prérogative du gouvernement pendant la courte période d'application de la constitution provisoire de 1932, puis revint au roi après la promulgation de la constitution définitive de 1932.

Le pouvoir d'accorder la grâce est non seulement mentionné dans la constitution, mais aussi précisé dans le chapitre 7 du code de procédure pénale. Tous les accusés, les intéressés ou les détenus peuvent faire appel au roi pour solliciter sa grâce⁶¹, ou pour réduire leur peine⁶². Les articles 261 et 261bis permettent aussi au ministre de la Justice et au Conseil des ministres de faire appel au roi, dans les cas appropriés, afin de solliciter sa grâce.

En Thaïlande, la peine de mort existe, mais il est possible d'y échapper en demandant sa grâce au roi. Elle est souvent accordée pour éviter l'application de la peine de mort, sauf en cas de trafic de drogues. En pratique, le roi exerce ce pouvoir raisonnablement et occasionnellement, en accord avec les attentes de la société. En 2007, il a promulgué un décret relatif à la grâce à l'occasion

⁶¹ Article 259 du code de procédure pénale.

⁶² Article 267 du code de procédure pénale.

de son 80^{ème} anniversaire. L'exemple le plus récent de l'exercice du droit de grâce est le cas du journaliste australien Harry Nicolaides qui a plaidé coupable du crime de lèse majesté. Le roi l'a gracié le 19 février 2009.

L'exercice du pouvoir judiciaire

La constitution établit un système de justice retenue, dans la mesure où les jugements sont toujours rendus au nom du roi. L'article 197 de la constitution indique que « les procès et jugements relèvent des juridictions, et doivent se faire conformément à la justice, à la loi et au nom du roi ». C'est pourquoi le roi nomme et révoque les juges, sauf cas de cessation de fonctions par décès.

La nomination des magistrats

Selon l'article 200, le roi nomme les juges ; il les révoque également, sauf les magistrats nommés à vie, conformément à la loi.

Les magistrats prononcent un serment de loyauté au roi (art. 201). Comme le font les conseillers privés du roi et les ministres, les juges doivent prononcer devant le roi une déclaration solennelle ainsi libellée : « moi, (nom du déclarant), déclare solennellement que je serai loyal à Sa Majesté le roi et exercerai fidèlement mes fonctions sans parti pris et dans l'intérêt de la justice, du peuple et de l'ordre public du royaume. Je défendrai et observerai en outre la forme démocratique du gouvernement dans laquelle le roi est le chef de l'État ainsi que la constitution du royaume de Thaïlande et la loi à tous égards ».

Selon l'article 220 de la constitution, la nomination et la révocation d'un juge judiciaire doivent être approuvées par le Conseil de la magistrature judiciaire avant d'être présentées au roi. Le roi nomme aussi les juges de la Cour constitutionnelle⁶³ et de la Cour administrative⁶⁴.

Le roi nomme également, avec l'avis du Sénat, les membres des autorités administratives indépendantes. Il nomme les membres de la Commission électorale (art. 229), de la Commission nationale des droits de l'homme (art. 256), de la Commission nationale de lutte contre la corruption (art. 246), de la Commission de contrôle des comptes publics (art. 252) et les médiateurs (art. 242). La nomination des membres de la C.N.R.T. (Commission nationale

⁶³ L'article 204 de la constitution de 2007 indique que « La Cour constitutionnelle comprend un président et huit juges nommés par le roi sur l'avis du Sénat (...) ».

⁶⁴ L'article 224 dispose que « La nomination et la révocation d'un juge administratif doivent être approuvées par la Commission de la magistrature administrative conformément à la loi avant d'être présentées au roi ».

des télécommunications) n'est pas précisée par la constitution. La loi de 2000 relative à l'organisme d'attribution des fréquences détermine dans son article 6 que les membres sont « nommés par le roi sur l'avis du Sénat (...) ».

Concernant la nomination des membres de certaines autorités, la question du pouvoir du roi en dehors de la sphère politique s'est posée, car il est arrivé que le roi refuse de signer certaines nominations présentées par le Sénat. Aucun texte n'indique de solution dans ce cas, contrairement à la promulgation de la loi, pour laquelle l'Assemblée nationale peut, malgré tout, décider de confirmer son choix antérieur aux deux-tiers des voix des membres des deux chambres réunies.

L'étendue réelle des pouvoirs : le contreseing

Il faut remarquer que chaque action du roi est encadrée : toute loi, tout décret royal, toute ordonnance royale se rapportant aux compétences et fonctions gouvernementales doit être contresigné par un ministre. L'article 195 est précis : « Tous les actes du roi relatif aux affaires de l'État sont contresignés par un ministre, sauf cas spécifiés par la constitution. Tous les actes du roi sont publiés au journal officiel ». C'est ainsi que le contreseing ministériel est expressément prévu pour la désignation du régent (art. 18), le choix des membres du Conseil privé (art. 13), la nomination du premier ministre (art. 171), etc.

C'est l'irresponsabilité, non seulement politique mais aussi civile et pénale du monarque, qui implique que les actes du roi doivent être contresignés par les ministres et exécutés par leur intermédiaire : telle est la signification du contreseing dans les monarchies parlementaires européennes. Par leur signature, les ministres endossent la responsabilité d'un acte qui, d'un point de vue formel, appartient au roi ; mais politiquement, la pratique apparaît liée à la perte par le roi de tout pouvoir réel. Sa signature ne fait plus que répondre à une exigence constitutionnelle formelle.

Cette interprétation ne peut être retenue dans le cas thaïlandais : en effet, l'irresponsabilité est un des caractères essentiels de l'institution monarchique. Mais les pouvoirs du monarque sont réels. Dès lors, le contreseing est plutôt une formalité, une simple exigence technique, laissant le pouvoir de décision entre les mains du signataire de l'acte, c'est-à-dire le roi. Politiquement, la chose est concevable en Thaïlande où le sentiment monarchique est fortement enraciné, où le pouvoir royal repose sur une adhésion populaire et s'accompagne d'une responsabilité non institutionnalisée du monarque à l'égard de son peuple. Dans ce contexte, le contreseing est sans répercussion sur l'exercice réel du pouvoir.

Le monarque

Mais tout dépend de la personnalité du souverain.

Chapitre 2

LE PEUPLE

Dans la vulgate démocratique à laquelle se réfèrent les constitutions thaïlandaises, le peuple est formé par les citoyens ; il détient la souveraineté. Il exerce le droit de choisir la forme du gouvernement et conserve toujours le droit de la modifier. Il désigne ses représentants et participe –par des procédures variées- à l'exercice et au contrôle du pouvoir.

Ces affirmations, qui paraissent évidentes sur le plan théorique, méritent cependant d'être précisées dans le contexte thaïlandais.

1 - La souveraineté du peuple

La question de la souveraineté du peuple a déjà été abordée à plusieurs reprises dans les développements précédents. Une question à laquelle ne répond qu'imparfaitement la formulation ambiguë de la constitution : son préambule souligne en effet que la constitution est octroyée par le roi à son peuple ; l'article 2 indique que la nature du régime est une « démocratie avec le roi comme chef de l'État » ; enfin, l'article 3 affirme que « la souveraineté appartient au peuple thaï », mais que « le roi exerce le pouvoir à travers l'Assemblée nationale, le Conseil des ministres et les tribunaux, en accord avec les dispositions de la constitution ».

Le peuple ?

Les textes constitutionnels soulignent l'unité du peuple thaïlandais, tout comme l'indivisibilité de la nation ; cependant, depuis le début des années 1990, la question de l'identité nationale fait débat en Thaïlande, comme l'atteste l'abondance des publications sur le sujet : des publications qui témoignent que la nationalité thaïe est le résultat d'une construction idéologique.

La première constitution de décembre 1932 utilise différents termes pour désigner la nation : *ratcha-anachak sayam* (le royaume du Siam), *prathet sayam* (la nation du Siam) ; les citoyens sont dénommés *prachachon chao sayam*, c'est-à-dire le peuple du Siam. Dans le texte du premier hymne national, la différence entre *sayam* (l'unité politique et territoriale) et *khon thai* (les Thaïs,

c'est-à-dire le groupe ethnique dominant) apparaît à plusieurs reprises. L'utilisation du terme « Siam » dénote une conception tolérante et pluraliste de la nation : le Siam comprend une population ethniquement diverse dont chaque composante trouve sa place au sein de la nation. En revanche, il semble qu'une conception ethnique de la « Thaïlande » (pays des Thaïs) l'emporte à partir des années 1940.

Il faut rappeler que le changement du nom du pays, de Siam à Thaïlande, fut décidé par un gouvernement militaire en 1939 afin de satisfaire et d'encourager les sentiments nationalistes de la population. « Thaï » signifiant libre, il s'agissait de prouver au peuple que désormais les élites thaïlandaises traitaient d'égal à égal avec les Occidentaux. De 1939 à 1942, le maréchal Phibun édicta une dizaine de décrets destinés à renforcer le sentiment national : définition de la trahison envers la patrie et des activités anti thaï ; interdiction de l'utilisation des dénominations « Thaïs du nord », « Thaïs du nord-est », « Thaïs du sud » ou « Thaïs musulmans », au profit du seul terme « Thaïlandais » ; encouragement à la loyauté envers les symboles nationaux tels que le drapeau, l'hymne national et l'hymne royal ; exhortation à soutenir l'économie nationale et à compter sur ses propres ressources ; encouragement à utiliser et respecter la langue nationale ; invitation à s'engager dans des activités à la fois productives et bonnes pour la santé... Mais cette politique ouvertement nationaliste -destinée à prouver que malgré la présence des puissances coloniales, le pays restait souverain- souffrait cependant d'une ambiguïté : car dans le même temps qu'il pressait les citoyens de se sentir avant tout thaïlandais et de respecter la culture et les coutumes du pays, le gouvernement leur prescrivait de s'habiller et de se comporter désormais « à l'occidentale ». En 1941, un décret royal interdisait le port du sarong et la mastication du bétel : une interdiction destinée à éviter la critique ou la moquerie de la part des Occidentaux qui considéraient de telles pratiques comme barbares.

L'effet recherché était une homogénéité culturelle et sociale, une uniformité nationale ; mais les résultats obtenus après quelques décennies de cette politique ne pouvaient masquer l'hétérogénéité ethnique et culturelle du pays.

Comme on l'a vu, la Thaïlande regroupe à l'intérieur de ses frontières une population hétérogène par ses origines ethniques et culturelles. Cette situation résulte du processus historique de formation de la nation thaïlandaise et de son identité : depuis le début de leur migration, à travers leur maîtrise des vallées d'altitude dans les espaces montagnards, puis leur conquête des grandes plaines alluviales, jusqu'à la gestion de la Thaïlande actuelle,

L'histoire montre la permanence d'une société multi-ethnique au sein des populations de langue tai. Dans chaque territoire conquis, un processus d'assimilation des composantes ethniques et des spécificités culturelles aboutit à l'organisation politique des *mueang*, puis des royaumes, puis à leur intégration dans ce qui deviendra le Siam et la Thaïlande. C'est cette dernière phase du processus de formation d'une nation moderne qui génère, à partir des années 1940, une situation de « minorité ethnique » pour certains groupes, notamment de montagnards. Il faut y ajouter les origines mônes, khmères, cham, vietnamiennes, chinoises, birmanes, malaises, parfois très anciennes (pour les premiers occupants ou les prisonniers de guerre) ou beaucoup plus récentes (réfugiés, immigrés) d'une part importante de la population aujourd'hui identifiée comme thaïe, mais dont la spécificité identitaire est encore évidente.

Pourtant, sous les gouvernements militaires, l'unité du pays est affirmée à travers l'adhésion à une idéologie nationale et l'affichage d'une identité thaïe fondée sur les valeurs bouddhiques et l'allégeance à la royauté. Tels sont les critères de la citoyenneté thaïlandaise, et ceux qui souhaitent y accéder doivent se soumettre à un processus d'assimilation nationale, c'est-à-dire à une « thaïsation » progressive mais effective. Les populations qui forment les minorités ethniques sont caractérisées à la fois par une moindre adhésion à l'identité thaïe et par une marginalité économique et sociale au sein de l'ensemble national. Parce que leurs difficultés d'intégration sont attribuées à un mode de vie et à des appartenances culturelles considérées comme incompatibles avec les valeurs nationales, l'État a conçu des dispositifs d'intervention en vue de leur « développement ». À partir des années 1950, ce sont les groupes de montagnards qui font l'objet d'une approche à la fois directive et paternaliste : parce qu'ils sont considérés comme producteurs d'opium (interdit à la vente et à la consommation en 1958, sous la pression des Etats-Unis), destructeurs de l'environnement (en raison de leur mode d'agriculture sur brûlis et à la déforestation qu'elle entraîne) et dépourvus de loyauté nationale (en raison de l'activisme des communistes infiltrés parmi les populations montagnardes). Après avoir tenté de les regrouper dans des zones spéciales, le gouvernement met la priorité sur la sédentarisation des villages à travers une agriculture permanente orientée vers le marché. De nombreux projets de développement, financés par la coopération internationale bilatérale, gérés et contrôlés par des experts internationaux, y sont implantés. Mais l'alternative pour les minorités ethniques est la même : l'intégration au prix d'une perte totale d'identité, ou le maintien d'une identité au prix d'une politique ethniciste.

Dans les années 1990, les contestations croissantes de la politique d'intégration, mais aussi la réflexion pragmatique de l'appareil d'État sur son expérience dans ce domaine, ont conduit à limiter les programmes ouvertement assimilationnistes niant les différences culturelles, au bénéfice d'une vision pluraliste plus libérale. C'est ainsi qu'après avoir ignoré officiellement les « minorités ethniques » et refusé à ces dernières un statut fondé sur une identité distincte de l'appartenance culturelle à l'ensemble national, les constitutions récentes leur reconnaissent le droit à vivre selon leurs propres coutumes et valeurs. Il apparaît donc, en ce début du XXI^e siècle, que l'opinion publique thaïlandaise se perçoit comme une société composite, ouverte sur le monde extérieur, tolérante non seulement sur le plan religieux, mais aussi culturelle et ethnique. La constitution de 2007 participe de ce mouvement puisqu'elle reconnaît, dans plusieurs de ses dispositions, le rôle légitime des « communautés ».

La démocratie ?

Que faut-il entendre par l'expression « démocratie avec le roi comme chef de l'État » ? De nombreux intellectuels thaïlandais considèrent les notions de « développement politique » et de « démocratie » comme des arguments instrumentalisés par les États-Unis depuis la guerre froide pour renforcer leur hégémonie, comme l'attestent les écrits de Samuel Huntington. En conséquence, ils ne les utilisent qu'avec beaucoup de prudence et une certaine suspicion. Et lorsqu'ils le font, ils prétendent penser la démocratie autrement que les Occidentaux...

Le politologue Chai-anan Samudavanija⁶⁵ a, dès le début des années 1980, identifié une tendance lourde de la vie politique thaïlandaise qu'il appelle « le cercle vicieux de la politique thaïe » : la fréquence des coups d'État militaires, pour la plupart d'entre eux sans effusion de sang. Le cercle vicieux comprend six phases successives et récurrentes : d'abord le coup d'État militaire proprement dit (1), suivi par une amnistie et la promulgation d'une constitution provisoire, puis d'une constitution permanente (2) ; s'ouvre alors une période d'élections (3), suivie d'une brève « lune de miel » entre les partis (4) ; très vite, la tension renaît et les échanges entre formations politiques deviennent plus vifs (5) ; le désordre au sein de la classe politique provoque un nouveau coup d'État censé restaurer l'ordre et la stabilité (6).

L'auteur explique cette tendance par la nature des partis politiques thaïlandais -peu structurés et indisciplinés- et la prépondérance des élites

⁶⁵ *The Thai Young Turks*, Singapour, Institute of southeast Asian studies, 1982.

militaires dans la vie politique depuis les années 1930. Mais, plus profondément, il montre comment elle est liée à la conception que se font les Thaïlandais du pouvoir politique et de leurs relations avec ce dernier. Le paradoxe est qu'à tous les niveaux de la société, les Thaïlandais démontrent un penchant pour la liberté individuelle, entendue comme l'autonomie de l'individu et la recherche de ses propres intérêts, en même temps qu'ils manifestent un respect profond pour l'autorité. Pour traduire le terme « démocratie », les Thaïlandais utilisent le mot *prachathipatai*. Or, plusieurs auteurs affirment que ce mot a une signification différente dans le langage courant⁶⁶ : loin d'évoquer la souveraineté populaire, ou le contrôle du gouvernement par des représentants élus, le terme signifie que les individus sont libres de vaquer à leurs occupations personnelles et/ou professionnelles, de faire ce qu'ils veulent. Le concept comporte certes une connotation de gouvernement représentatif, mais seulement dans le sens que les représentants du peuple, qu'ils soient élus ou nommés, seront investis de la charge de débattre de la politique à suivre et d'adopter les lois, de telle sorte que le peuple ne soit pas dérangé. On comprend que la plupart des citoyens ne soient pas très intéressés par les élections et plus généralement la vie politique, dès lors qu'ils attachent la plus grande importance à leur autonomie personnelle. La conception que se font les Thaïlandais de la démocratie diffère donc de celle des Occidentaux, en ce sens que les Thaïlandais considèrent qu'une séparation entre leur personne et l'État est essentielle pour maintenir leur liberté individuelle. La volonté de la majorité est moins importante que les droits de l'individu ; symptomatique de cet individualisme, le grand nombre de partis politiques participant aux élections et représentés au parlement : un multipartisme anarchique qui -en l'absence de consensus au sein de l'élite politique- explique l'impossibilité de former une majorité de gouvernement et entretient une instabilité chronique.

Ainsi s'explique cette idée largement répandue en Thaïlande selon laquelle seuls les coups d'État peuvent réunifier la nation, l'armée étant la garante de l'unité du pays. Les militaires sont considérés comme les membres de la société qui possèdent le sens le plus poussé de la cohésion et de la coopération ; ils sont ainsi parfaitement légitimes lorsqu'ils forcent les factions à travailler ensemble. Le *leadership* militaire s'impose donc naturellement. D'autant que *leadership* ne signifie pas dictature : l'attachement des Thaïlandais à leur liberté individuelle ne leur ferait pas supporter longtemps une authentique dictature. En revanche, une autorité forte, respectée par tous,

⁶⁶ Morell David et Samudavanija Chai-anan, *Political conflict in Thailand*, Cambridge, Gunn & Hain, 1982, p. 25.

est nécessaire pour inspirer -éventuellement imposer- une coopération entre les différentes couches de la population. Et cette autorité peut s'affirmer dans le cadre d'une « démocratie »...

Une co-souveraineté ?

L'article 3 affirme que « la souveraineté appartient au peuple thaï », mais que « le roi exerce le pouvoir à travers l'Assemblée nationale, le Conseil des ministres et les tribunaux, en accord avec les dispositions de la constitution ».

Dès lors, une partie de la doctrine affirme que la constitution consacre une sorte de co-souveraineté du roi et du peuple. Cette originalité peut être justifiée par deux raisons : l'une d'ordre politique, l'autre d'ordre juridique.

Sur le plan politique, l'idée d'une souveraineté populaire exclusive, ramenant le roi au rôle de simple représentant du peuple, ne répond pas à la culture populaire thaïlandaise. Le sentiment monarchique, c'est-à-dire le respect de la personne royale, est si bien ancré dans la population qu'il ne serait pas concevable de l'amoindrir par l'idée d'une subordination du monarque au peuple souverain. Aucune formule constitutionnelle ne peut prévaloir contre cette donnée essentielle de la vie politique thaïlandaise : le loyalisme monarchique, c'est-à-dire la conviction librement adoptée par le peuple de la toute-puissance royale. D'ailleurs, en période de crise, lorsque le jeu normal des institutions est menacé ou bloqué, c'est spontanément vers le roi que le peuple et les élites politiques se tournent ; cette fidélité populaire permet au roi toutes les initiatives que la situation exige ; elle légitime les mesures qu'il serait impossible de justifier juridiquement.

Sur le plan juridique, la co-souveraineté est un principe qui permet d'interpréter la constitution. Il est en effet courant que les textes constitutionnels présentent des lacunes, des obscurités, des incertitudes ; il appartient à la pratique, à la coutume constitutionnelle de compléter ou de corriger ces lacunes. Mais au-delà des solutions occasionnelles, l'interprétation de la constitution doit être commandée par un principe général. Si l'on affirme que la souveraineté populaire exclusive est ce principe général, on est amené à interpréter la constitution selon les méthodes et à la lumière des principes constitutionnels libéraux occidentaux ; mais alors, il faut bien admettre que la pratique n'est pas toujours conforme à cette exigence et que la souveraineté populaire est, sinon méconnue, du moins oubliée. En revanche, si l'on reconnaît la coexistence d'une souveraineté populaire et d'une souveraineté monarchique s'appuyant sur la tradition thaïe, les pratiques politiques et les interprétations constitutionnelles s'expliquent et s'enchaînent de façon harmonieuse pour créer une sorte d'équilibre.

La thèse de la souveraineté partagée entre le roi et le peuple se heurte cependant à des arguments puissants. Sur le plan théorique, la souveraineté est classiquement définie comme indivisible : on connaît le passage du *Contrat social* dans lequel Rousseau compare les politiques qui prétendent partager la souveraineté à des « charlatans » qui « après avoir démembré le corps social par un prestige digne de la foire, rassemblent les pièces on ne sait comment »⁶⁷. Pour lui, la souveraineté est indivisible car elle ne peut être que celle du peuple tout entier, à l'exclusion de toute fraction particulière de ce dernier, ou de toute personne.

Il semble que le roi lui-même soit conscient de la faiblesse de la théorie de la souveraineté partagée. Dans un discours prononcé le 26 avril 2006 au cours d'une audience accordée aux juges de la Cour administrative suprême et télévisée sur toutes les chaînes nationales, il a affirmé à plusieurs reprises qu'il n'avait d'autres pouvoirs que ceux inscrits dans la constitution. Il jugeait d'ailleurs « insensée » la suggestion qui avait été émise d'utiliser l'article 7 pour démettre Thaksin de ses fonctions et nommer un autre premier ministre (au nom des pouvoirs « traditionnels et coutumiers » du roi).

Comment dénouer cette opposition ? Il semble que pour la grande majorité des constitutionnalistes thaïlandais, une fois la constitution octroyée par le roi, le peuple est souverain parce que la constitution dispose que la souveraineté appartient au peuple ; l'octroi équivaut à l'abandon par le roi du pouvoir souverain en faveur du peuple. Mais lorsque la constitution est abolie à la suite du coup d'Etat, le coup étant approuvé par le roi, les auteurs du coup d'Etat lui transfèrent le pouvoir souverain qu'ils détiennent *de facto* en lui prêtant allégeance. C'est à ce moment-là que le roi devient souverain (en attendant l'adoption d'une nouvelle constitution). Le roi et le peuple ne sont donc jamais « co-propriétaires » de la souveraineté...

2 - Les libertés

Sur les trois-cent-neuf articles de la constitution, quarante six sont consacrés à la reconnaissance et la protection de la dignité, des droits, des libertés et de l'égalité. Le principe apparaît dans les dispositions générales du premier chapitre (art. 4 et 5) sous une forme synthétique, puis « les droits et libertés du peuple thaï » sont exposés en détail dans le chapitre III. La plupart des articles reprennent, souvent de manière textuelle, les dispositions de la constitution de 1997, considérée comme la plus complète et la plus démocratique des constitutions thaïlandaises.

⁶⁷ Rousseau Jean-Jacques, *Du contrat social*, Paris, Flammarion, 1966, p. 65

Du point de vue idéologique, la source d'inspiration des constituants thaïs est clairement le libéralisme qui transparaît dans les principaux textes internationaux : la déclaration universelle des droits de l'homme, le pacte international sur les droits civils et politiques, mais aussi les nombreuses conventions « thématiques » (torture, discrimination raciale, discrimination contre les femmes, droits des enfants...). Dans la constitution provisoire de 2006, un article 3 contenait des dispositions relatives à la protection de la dignité, des droits, de la liberté et de l'égalité ; il se référait explicitement aux « engagements internationaux ratifiés par la Thaïlande ». Une telle précision pouvait paraître paradoxale, de la part d'un gouvernement issu d'un coup d'Etat ; il est alors particulièrement étonnant que la constitution de 2007 ne reprenne pas cette référence explicite aux engagements internationaux, d'autant que le pays n'a pas à rougir de la comparaison avec les autres pays asiatiques en ce qui concerne la ratification des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme.

Sur le plan juridique, l'actuelle constitution de la Thaïlande est très influencée par la loi fondamentale allemande ; la présentation des droits et libertés reprend assez précisément le titre premier de la loi fondamentale allemande qui les regroupe en trois catégories : ceux qui interdisent à la puissance publique de s'ingérer dans la sphère de liberté et de propriété de l'individu (caractère défensif des droits fondamentaux), ceux qui garantissent à l'individu une protection efficace de ses droits (caractère positif des droits fondamentaux), enfin ceux qui permettent à l'individu de participer à la formation de la volonté politique (droits de participation).

Les normes en honneur

De façon assez classique, deux séries de droit sont reconnus aux citoyens thaïs.

Les droits de la première génération privilégient de manière traditionnelle l'égalité et la liberté.

C'est l'égalité qui ouvre la liste des droits et libertés du peuple thaï : l'égalité devant la loi, mais aussi l'interdiction de la discrimination en raison de l'origine, de la race, de la langue, du sexe, de l'âge, du handicap, de la maladie physique ou mentale, du statut, de la situation économique ou sociale, de la religion, de l'instruction, des opinions politiques (art. 30) ; le même article justifie la possibilité de programmes préférentiels pour lutter contre les discriminations. Néanmoins, l'article 31 donne la possibilité au gouvernement de prendre des mesures dérogatoires à ce principe pour les militaires, les policiers et fonctionnaires.

La liberté est d'abord celle d'opinion et d'expression des opinions par les individus (art. 45) ; un lien est établi à l'égard de la liberté de la presse et des médias (art. 46), avec une restriction toutefois : l'interdiction pour une personne occupant une position politique de détenir tout ou partie d'une radio, d'une télévision ou d'un périodique de la presse écrite. L'article 47 précise que la gestion des fréquences est attribuée à une autorité indépendante. De façon générale, le même article 47 indique que, dans la mise en œuvre de la liberté d'expression, « il est tenu compte de l'intérêt public supérieur au niveau national et local sur le plan de l'éducation (...), de la sécurité de l'État ». En vertu de l'article 8 de la loi sur les publications du 30 septembre 1941, « le responsable du département de la police ou son représentant a compétence pour annoncer dans le *Journal officiel du royaume de Thaïlande* l'interdiction d'importer la presse écrite dans le territoire avec ou sans limite de durée ». La plupart des interdictions prononcées en vertu de ce texte ont été justifiées par la nécessaire censure d'articles sur la monarchie, les régimes communistes, les régimes socialistes, la révolution en Chine, le marxisme et le léninisme... Les raisons invoquées pour ces interdictions étaient que « les publications suivantes contiennent des messages qui peuvent détruire la solidarité dans le pays, persuader les lecteurs d'idolâtrer le régime communiste, et porter atteinte à la tranquillité de l'État »⁶⁸. Plus de deux cents publications sont ainsi interdites le 3 mars 1977 et le 6 octobre 1977⁶⁹.

La police est également compétente pour interdire la vente, la distribution de journaux ou de publications, si elle considère que ceux-ci pourraient porter atteinte à la tranquillité publique ou à l'ordre public⁷⁰.

Malgré le remplacement de la loi de 1941 par une loi relative aux publications de 2007⁷¹, son article 10 maintient le pouvoir du responsable de la police d'annoncer dans la *Gazette du gouvernement royal de Thaïlande* l'interdiction d'importer la presse écrite dans le territoire, avec ou sans limite de durée. Les raisons de l'interdiction sont la diffamation, l'injure ou les menaces à l'égard du roi, de la reine, de l'héritier ou du régent, l'atteinte à la stabilité nationale, à l'ordre public ou aux bonnes mœurs. L'autorité a aussi compétence pour retirer ou détruire les publications incriminées.

⁶⁸ Directive du ministre de l'Intérieur relative à l'interdiction de mettre en vente certaines publications du 3 mars 1977.

⁶⁹ Directive du ministre de l'Intérieur relative à l'interdiction de mettre en vente certaines publications du 6 octobre 1977. Cette directive a été annulée par la loi relative à la suppression de l'ordre de la commission du coup d'Etat n° 43 du 21 octobre 1976, *GRT*, vol. 115, section 78, 30 octobre 1998, p. 3-5.

⁷⁰ Article 9 de la présente loi.

⁷¹ Loi relative à la publication de 2007, *GRT*, vol. 124, section 93 n. 18 décembre 2007, p. 1-9.

La compétence pour interdire l'importation et la diffusion de la presse écrite n'appartient pas seulement au responsable de la police, mais aussi au ministre de la Technologie, de l'Information et de la Communication. Un livre a été interdit par décision de ce ministre en application de l'ordre n°5⁷² de la commission du coup d'Etat de 2006 (*The King never smiles* de Paul Handley est une biographie du roi Bhumibol). Autre livre interdit : *The coup of rich* de Jil Ungpakorn, professeur de science politique à l'Université Chulalongkorn, qui critique le coup d'Etat de 2006.

Par ailleurs, la liberté de religion et de culte est consacrée (art. 37). Celle-ci n'est pas incompatible avec la reconnaissance du bouddhisme comme « religion de la majorité de la population » (art. 79).

Parmi les autres libertés traditionnelles les plus largement développées, la liberté individuelle figure au premier rang (art. 32) ; elle est associée à l'interdiction des peines et traitements brutaux, ainsi qu'à la sûreté. Elle justifie la protection du domicile (art. 33), la liberté de déplacement (art. 34), le droit à la protection de la vie privée et familiale (art. 35), l'interdiction du travail forcé (art. 38).

Le droit à un procès équitable est développé à travers la présomption d'innocence et la non rétroactivité de la loi pénale (art. 39), ainsi que l'énumération des droits du prévenu et de l'accusé (art. 40).

Le droit de propriété est également objet d'une protection (ainsi que les droits à la succession de la propriété), l'expropriation ne pouvant intervenir que pour cause d'utilité publique (art. 42). Coexistant avec ce principe de protection de la propriété privée, la liberté d'entreprendre et d'établissement est mentionnée, ce qui est peu courant dans un texte constitutionnel.

À ces libertés fondamentales, s'ajoutent celles de la deuxième génération, dénommées également droits-créance. Il s'agit de l'accès égal pour tous à l'éducation (l'article 49 précise que l'instruction est obligatoire jusqu'à 12 ans), ainsi que du droit à la santé : égalité de tous dans l'accès aux soins de santé (art. 51), protection des enfants et des femmes (art. 52), aide de l'État pour les personnes âgées sans ressources (art. 53), handicapées (art. 54) ou indigentes (art. 55).

Les droits de réunion pacifique et d'association sont reconnus, y compris pour les syndicats professionnels (art. 64) ; en revanche, le droit de grève n'est pas mentionné. Le droit de création des partis politiques est explicitement

⁷² Ordre n° 5 de la commission du coup d'Etat du 20 septembre 2006 relatif au contrôle des informations et du système de technologie d'information et de communication par le ministre de la Technologie, de l'Information et de la Communication, vol. 123, section 95 n, *GRT*, 20 septembre 2006, p. 19.

évoqué (art. 65) ; il s'accompagne cependant de précisions sur l'obligation pour ces derniers de respecter le régime de « démocratie avec le roi comme chef de l'État » ; la constitution précise même qu'il est possible pour un dirigeant ou un adhérent d'un parti politique de déférer à la Cour constitutionnelle toute délibération ou décision du parti qui contreviendrait à cette obligation.

Enfin, les droits des communautés -qu'il s'agisse des communautés locales ou des communautés ethniques ou traditionnelles- sont détaillés : droit de préserver leurs coutumes et leur culture, de participer à la gestion des ressources naturelles ainsi qu'à la protection de l'environnement et de la biodiversité. L'article 67 précise que les communautés doivent être consultées avant tout projet d'envergure qui aurait un impact sur l'environnement et les ressources naturelles ; elles ont la possibilité de saisir la justice en cas de contestation.

Les devoirs du peuple thaï

Il ne fait pas de doute que le souci des constituants thaïlandais de se situer dans un contexte de modernité et de libéralisme ne saurait faire obstacle à leur attachement -ainsi qu'à celui de la population- aux valeurs nationales. C'est pourquoi, en contrepoint aux libertés, cinq articles sont consacrés aux devoirs des citoyens. C'est la partie la moins développée et la plus vague. Il s'agit de défendre la nation, la religion, le roi et le régime démocratique (art. 70) ; le citoyen participe à la défense de son pays et obéit à la loi (art. 71). Il a le devoir de voter (l'article 72 évoque la possibilité d'une déchéance de ses droits pour le citoyen qui ne remplirait pas son devoir), de remplir ses obligations militaires, de contribuer à l'assistance organisée en cas de catastrophe, de payer des impôts, de recevoir une éducation, de préserver les ressources naturelles et l'environnement de son pays (art. 73). De façon assez étonnante, dans un pays où les coups d'Etat sont légion, l'article 69 demande aux citoyens de résister -certes « pacifiquement »- à un changement inconstitutionnel de régime...

Les garanties des libertés

Plusieurs types de garantie figurent dans la constitution : c'est d'abord la garantie de l'intervention du législateur dans l'aménagement des libertés ; c'est ensuite la garantie de l'intervention du juge et l'affirmation de la responsabilité personnelle de l'auteur de l'atteinte à la liberté ; c'est enfin l'action des autorités indépendantes.

L'intervention du législateur -et donc l'organisation d'un débat public, ouvert, pluraliste- est la garantie classique du régime libéral à laquelle la constitution fait très largement appel. Cette dernière pose en effet le principe général de l'intervention de la loi pour organiser les libertés : le plus souvent, les libertés ne connaissent d'existence effective que dans la mesure où elles ont reçu un statut législatif ; quelquefois, la loi organise elle-même les procédures de garantie.

L'intervention du juge est évidemment prévue en matière de sûreté (art. 32) ; plus généralement, c'est le juge qui est chargé d'apprécier la responsabilité personnelle de l'auteur dans l'atteinte à une liberté. La constitution accorde en effet à tout individu le droit de saisir la juridiction compétente lorsqu'un de ses droits reconnus par la constitution n'est pas respecté. Le texte semble mettre en œuvre une double responsabilité pour réparer les éventuels préjudices qui pourrait en résulter : une responsabilité personnelle des agents publics en cas d'abus ; une responsabilité supportée par la puissance publique. Dans les deux cas, on peut estimer que les tribunaux compétents seraient les tribunaux administratifs et que la responsabilité pourrait s'appuyer sur l'idée de risque.

Enfin, la constitution crée des autorités non juridictionnelles afin de contrôler la puissance publique, notamment pour protéger les droits et libertés : le médiateur, inspiré du système suédois de l'*ombudsman*, ou encore la Commission nationale des droits de l'homme.

Les limitations aux libertés

La reconnaissance des droits et libertés n'est pas entière ou absolue ; la constitution ménage un espace de liberté pour la puissance publique en prévoyant des restrictions ou des dérogations aux droits reconnus.

Les restrictions aux libertés et aux droits reconnus sont fondées sur la nécessité de protéger l'ordre public et d'éviter l'abus de droit. La protection de l'ordre public (présente dans la plupart des articles) permet à l'État de restreindre l'exercice des droits ; néanmoins, cette restriction est soumise à une triple condition : elle doit être prévue par la loi ; elle doit poursuivre un but légitime (la sécurité publique, l'ordre public, la moralité publique, la salubrité publique, la protection des droits d'autrui) ; les mesures prises doivent être proportionnelles aux difficultés et appropriées aux objectifs poursuivis (art. 29). Pour éviter l'abus de droit, la possibilité pour toute personne de s'adresser au juge peut être limitée (lorsque la saisine du juge entraînerait la violation des droits et libertés d'autres personnes : art. 28) ; par ailleurs, l'article 68 mentionne la déchéance du droit de se prévaloir des règles

contenues dans la constitution pour ceux qui voudraient renverser le régime et abolir la « démocratie avec le roi comme chef de l'État ».

Outre ces limitations, la survenue de circonstances exceptionnelles autorise l'État à suspendre l'exercice des droits et libertés ; il s'agit des situations de guerre ou des cas de danger exceptionnel.

La suspension des libertés

La législation offre au gouvernement la possibilité de décréter l'état d'urgence et à l'autorité militaire celle de mettre en œuvre la loi martiale ; de plus, les autorités civile et militaire disposent d'un commandement des opérations de sécurité intérieure (ISOC). Dans tous les cas, les libertés sont suspendues.

L'ordonnance relative à l'état d'urgence de 2005 autorise le premier ministre, avec l'accord du Conseil des ministres, à déclarer l'état d'urgence dans les situations qui portent atteinte à l'ordre public ou à la sûreté de l'État, ainsi que celles qui pourraient entraîner le pays dans des situations difficiles à contrôler, les situations de terrorisme mentionnées dans le code pénal, une guerre qui nécessiterait des mesures rapides pour sauvegarder le gouvernement et l'État. Sont également évoquées les atteintes à l'indépendance et l'intégrité du territoire, à l'intérêt du pays, au respect des lois, à la sécurité et la sûreté de la population, à la protection des droits et libertés ou à la réparation de catastrophes publiques réputées urgentes et graves. La durée de l'état d'urgence est de trois mois ; mais le premier ministre peut le prolonger de trois mois, avec l'accord du Conseil des ministres, sans limitation de durée.

L'article 11 de l'ordonnance accorde également au premier ministre le pouvoir, avec l'accord du Conseil des ministres, de déclarer l'état d'urgence grave en cas d'actes terroristes, de violences contre les personnes, d'atteintes à la sécurité de l'État, à la sécurité de la vie ou des biens de la population. Les prérogatives de la police dans une situation d'état d'urgence grave sont les mêmes que dans l'état d'urgence, mais s'y ajoutent les pouvoirs suivants : contrôle du courrier, des livres, de la presse écrite, des télégraphes, des communications téléphoniques et tout autre moyen de communication, y compris le pouvoir d'interrompre les communications.

L'article 9 (3) de l'ordonnance dote les autorités administratives de pouvoirs très larges : « Il est interdit, dans les lieux ou dans tout territoire soumis à l'état d'urgence, de diffuser des informations, de vendre et de faire la publicité pour la presse écrite ou autres médias qui contiennent des messages

nuisant à la tranquillité publique, contenant de fausses nouvelles concernant la situation de l'état d'urgence ou concernant la sécurité nationale ».

Entre 2000 et 2006, l'état d'urgence a été appliqué dans les trois provinces du sud de la Thaïlande pendant plus de trois mois, en raison de l'instabilité. Le 11 avril 2009, l'état d'urgence grave est déclaré à Pattaya à cause des manifestations des « Chemises rouges » contre le gouvernement d'Abhisit Vejjajiva pendant la rencontre des dirigeants de l'ASEAN (Association des nations d'Asie du Sud-est). Le 7 avril 2010, le même premier ministre Abhisit décrète une fois encore l'état d'urgence grave à Bangkok et dans les provinces alentour en raison des manifestations des « chemises rouges » qui demandent la dissolution du parlement et de nouvelles élections. L'état d'urgence est justifié par les violences quotidiennes à Bangkok, surtout à proximité de l'Assemblée nationale, et par l'occupation des quartiers commerciaux par les manifestants.

En déclarant l'état d'urgence, l'État peut empêcher l'exercice de la liberté d'expression : le 12 avril 2009, la police a interrompu pendant une heure la diffusion de la chaîne télévisée « D station », qui soutenait l'ancien premier ministre Shinawatra. Plus récemment, le 8 avril 2010, le gouvernement a décidé d'interrompre la diffusion de la chaîne télévisée « PTV », pour la même raison ; cette dernière certifiait aux auditeurs la légalité d'une manifestation pourtant interdite en raison de l'état d'urgence.

La loi martiale permet de transférer les pouvoirs de police de l'autorité administrative aux autorités militaires. Les motifs justifiant la déclaration et l'application de la loi martiale sont indiqués dans l'article 4 de la loi martiale de 1914⁷³ : « en cas de guerre ou d'émeute qui trouble la tranquillité ». La généralité des termes laisse la plus grande liberté aux autorités militaires pour utiliser cette loi, non seulement pour réagir en cas de guerre civile, mais aussi simplement pour réprimer une manifestation. Elles peuvent ainsi intervenir dans des situations qui pourraient être normalement gérées par la police administrative.

Alors qu'en France, l'état de siège est mis en œuvre par décret en Conseil des ministres, la décision appartient en Thaïlande à l'autorité militaire. L'article 4 de la loi martiale l'accorde au commandant dirigeant au moins un bataillon, dès que survient un conflit ou une émeute dans un endroit relevant de sa compétence. Le commandant doit informer le gouvernement au plus vite.

⁷³ Loi martiale de 1914, *GRT*, vol. 31, 13 septembre 1914, p. 388-395.

L'article 2 indique que la loi martiale sera déclarée en cas de nécessité pour sauvegarder la sécurité contre les dangers venus de l'extérieur ou de l'intérieur du territoire. Elle peut être mise en œuvre sur tout ou partie du territoire. Les dispositions des lois en cours d'application qui sont contraires à la loi martiale sont suspendues pendant son application. L'exercice de certains droits et libertés fondamentales est suspendu ; la loi martiale dote les militaires de pouvoirs très larges pendant l'application de la loi : perquisition, interdiction, saisie, destruction et expulsion⁷⁴. Concernant la liberté de communication, l'article 9 (2) et (3) donne le pouvoir aux militaires de vérifier lettres, télégraphes, paquets, presse écrite, journaux, poèmes ou n'importe quel moyen de communication. L'article 11 (2) permet aux militaires d'interdire la distribution de la presse écrite, de la publicité, les spectacles de théâtre, la diffusion et la réception de la radiodiffusion ou de la télévision.

Or l'armée contrôle deux chaînes de télévision : l'une (la 5) est gérée directement, l'autre (la 7) par l'intermédiaire d'une firme privée. De plus, l'armée maîtrise plus d'une quarantaine de fréquences radio, depuis les années 1930 pendant lesquelles elle les utilisait pour sa propagande. Elle continue aujourd'hui, sous prétexte de garantir « la sécurité nationale », malgré l'ouverture de ce secteur à la concurrence et la création d'autorités administratives indépendantes pour l'attribution des fréquences.

Il faut constater qu'en Thaïlande, la loi martiale est appliquée très souvent, non seulement en période de rébellion et quasiment à chaque coup d'Etat, mais aussi en cas d'instabilité et d'émeute, par exemple, dans les trois provinces du sud de la Thaïlande. Les 5 et 26 janvier 2004, le commandant en charge des trois provinces a déclaré l'application de la loi martiale alors que le premier ministre avait déjà décrété l'état d'urgence.

L'ISOC date des années 1960, à l'époque du combat contre l'insurrection communiste. Le premier ministre Thaksin a substantiellement réduit en 2002 le rôle et les pouvoirs de cet organisme, ainsi que l'influence de l'armée dans sa direction (le commandement qui dépendait auparavant de l'état-major général passa sous l'autorité du premier ministre). Après le coup d'Etat de 2006, il fut rétabli dans ses pouvoirs antérieurs et l'armée reprit son rôle, bien que l'ISOC relève toujours du bureau du premier ministre. La loi sur la sécurité intérieure du 28 février 2008 qui réglemente ses activités formule des restrictions à plusieurs libertés fondamentales pourtant inscrites dans la constitution de 2007 : les officiers relevant du bureau des opérations de sécurité interne ont des pouvoirs de police administrative et judiciaire, y

⁷⁴ Article 8 de la loi martiale de 1914.

compris le pouvoir d'utiliser la force pour arrêter et détenir des individus, procéder à des fouilles dans des propriétés privées, mener leurs enquêtes par tous moyens appropriés... La loi accorde l'immunité à tout agent intervenant pour sa mise en œuvre. Le principal défaut du texte est l'absence d'une définition claire de la notion de « sécurité intérieure », ce qui donne au commandement des opérations pour la sécurité intérieure la possibilité de définir librement les limites de ses compétences.

Cependant, il faut reconnaître que la loi de 2008 fixe certaines limites à ces activités : d'abord, comme on l'a vu, c'est le premier ministre et non le commandant en chef de l'armée qui dirige l'ISOC ; ensuite les arrestations et détentions sont soumises aux dispositions du code de procédure pénale et peuvent faire l'objet d'examen par les tribunaux ; l'immunité des agents ne s'étend pas aux crimes commis dans l'accomplissement de leur mission ; enfin, les pouvoirs d'investigation dans des propriétés privées ont été réduits.

L'armée et la sécurité nationale

Deux autres articles de la constitution méritent d'être signalés. Le premier est l'article 309 qui, *de facto*, amnistie la junte militaire pour le coup d'Etat de septembre mais aussi... pour de possibles coups à venir. De nombreux juristes ont objecté qu'une constitution ne pouvait autoriser des actes inconstitutionnels et que cet article, s'il était maintenu, délégitimait le texte en tant que « loi suprême ». D'autres y voient un encouragement à d'autres coups d'Etat dans le futur.

Le second article de la constitution, qui a reçu moins de publicité, est l'article 77 qui prévoit qu'il est du devoir de l'État de pourvoir la nation en armes modernes et de maintenir les forces armées à un niveau « adéquat ». Le terme peut paraître anodin mais il rompt avec l'article 83 de la constitution de 1997 qui indiquait que l'État devait suivre une politique de « suffisance » en matière militaire. Dans la pratique, cela donne le pouvoir aux généraux de fixer chaque année le budget de l'armée au niveau qu'ils souhaitent.

L'armée entend bien profiter du coup d'Etat pour restaurer sa puissance et son emprise traditionnelle sur l'État et la politique. L'opprobre qui l'avait frappée à la suite de la répression sanglante de 1992 l'avait amené à retourner dans les casernes et à se « dépolitiser », tout au moins en apparence. L'aspiration forte à plus de démocratie avait par la suite entraîné un déclin de l'influence des militaires et de leur aura dans la société. Il s'en était suivi une réduction drastique du budget de l'armée. En 1991, il représentait 16 % du budget total du gouvernement ; en 2006, il n'en représentait plus que 6 %. Le retour au pouvoir des militaires a été largement mis à profit pour revenir à

une situation plus favorable. Dès 2007, le budget a été augmenté de 33 % (pour atteindre 115 milliards de bahts soit environ 2,5 milliards d'euros) et une nouvelle augmentation de 24 % a suivi dans le budget 2008 (143 milliards de bahts soit environ 3,1 milliards d'euros).

Le discours des officiers militaires demeure axé sur la notion de « préservation de la sécurité nationale », présentée comme une priorité. Le ministère de la Défense continue d'exhorter l'armée à lutter contre les « menaces intérieures ». C'est un Conseil national de sécurité (CNS) qui est en charge de rédiger le plan stratégique pour la sécurité nationale. C'est ainsi que le plan 2002-2006 énonce les menaces intérieures qui peuvent déstabiliser la Thaïlande : drogue, immigration illégale, jeux, prostitution, blanchiment d'argent. C'est dans ce cadre qu'il faut comprendre l'engagement, depuis 1999, de l'armée thaïlandaise dans la campagne de lutte contre le trafic des amphétamines. L'essentiel des drogues chimiques étant produites en Birmanie, à proximité de la frontière thaïlandaise, le débat entre dans le champ délicat des relations bilatérales. L'armée thaïlandaise accuse son homologue birmane de favoriser le trafic, ce qui conduit à des accrochages réguliers à la frontière. La troisième armée (région nord) est en première ligne contre les trafics et monopolise *de facto* la lutte anti narcotique dans la zone ; elle justifie cette prise en charge d'un problème qui relève plutôt du domaine policier par l'implication de nombreux policiers dans le trafic. Résultat : plusieurs provinces sont administrées par les militaires qui prennent en charge les fonctions de police.

Le concept fourre-tout de « sécurité nationale » est invoqué pour justifier des interventions armées, mais également un pouvoir d'arrestation et de répression qui relève généralement du domaine civil ; l'armée accueille par exemple des toxicomanes dans ses casernes reconverties en centres de désintoxication.

3 - Le droit de suffrage

Le droit de vote pour les citoyens majeurs des deux sexes date de la première constitution et a été expérimenté pour la première fois lors des élections de novembre 1937. Ce droit est présenté dans les textes comme un devoir, une obligation, éventuellement sanctionné en cas d'abstention non justifiée⁷⁵ : le but poursuivi par cette mesure, introduite pour la première fois dans la constitution de 1997, était de rendre l'achat des votes plus difficile en

⁷⁵ Article 25 de la loi organique sur l'élection des membres de la chambre des représentants et des sénateurs, 2009.

augmentant le nombre d'électeurs et donc le volume des votes susceptibles d'être achetés.

Les élections

Les élections à la Chambre des députés et au Sénat ont lieu au suffrage universel direct. Pour être électeur, il faut posséder la nationalité thaïe (lorsque la nationalité résulte d'une naturalisation, plus de cinq ans de nationalité sont nécessaires), avoir dix-huit ans au 1^{er} janvier de l'année de l'élection, être inscrit sur la liste électorale au moins quatre-vingt-dix jours avant la date du scrutin (art. 99). Sont frappés d'incapacité (art. 100) les religieux en raison des dogmes bouddhiques, les détenus en vertu d'une décision de justice ou d'une décision légale, les aliénés et les individus déchus du droit de vote.

Les candidats

Les conditions pour être candidat à la Chambre des représentants (art. 101) sont nombreuses : posséder la nationalité thaïlandaise de naissance, avoir au moins vingt-cinq ans le jour du scrutin, être membre d'un parti politique depuis plus de quatre-vingt-dix jours (ou depuis plus de trente jours au cas où les élections font suite à une dissolution) ; s'y ajoutent des qualifications complémentaires : être inscrit sur la liste électorale de la circonscription depuis plus de cinq ans, être né dans la circonscription, avoir étudié dans la circonscription pendant au moins cinq ans⁷⁶.

Sont frappés d'incapacité (art. 102) les candidats qui entrent dans une des catégories suivantes : toxicomanes ; faillis pour banqueroute simple ou frauduleuse ; religieux ; individus déchus du droit de vote ; aliénés ; condamnés de droit commun depuis moins de cinq ans ; détenus ; fonctionnaires licenciés, démis ou révoqués pour malhonnêteté ou corruption ; condamnés pour fraude sur les comptes des partis politiques (art. 263) ; condamnés pour enrichissement frauduleux constaté par décision de justice ; avoir fait l'objet d'une révocation populaire. Pour ces mêmes candidats, les incompatibilités concernent les fonctionnaires, les membres d'une assemblée locale ou agents de l'administration locale, les sénateurs (ou anciens sénateurs depuis moins de deux ans), les employés d'une agence gouvernementale d'État, les juges de la Cour constitutionnelle, les membres

⁷⁶ La nécessité d'être titulaire d'un diplôme universitaire pour être candidat, introduite dans la constitution de 1997, a été reprise en 2007. La disposition peut sembler antidémocratique ; elle a cependant été introduite à la demande publique et acceptée sans discussion, ce qui témoigne de la conception que la plupart des électeurs thaïlandais se font de la démocratie.

de la commission électorale, de la Cour des comptes, de la commission nationale des droits de l'homme ou le défenseur des droits.

Les candidats à un poste de sénateur (cent cinquante sièges) doivent être préalablement sélectionnés par une commission (art. 113) composée du président de la Cour constitutionnelle, du président de la Commission électorale, du défenseur des droits, du président de la Commission de lutte contre la corruption, du président de la Commission de contrôle des comptes publics, d'un juge de la Cour suprême et d'un juge de la Cour administrative suprême. Entrent dans les critères de sélection des candidats leurs connaissances, leur expérience et leur talent ; la commission est invitée (art. 114) à prendre en considération la représentation des femmes et des groupes vulnérables.

Les conditions pour être candidat au Sénat sont tout aussi nombreuses que pour les représentants : avoir la nationalité thaïe de naissance, être âgé de quarante ans au moins, être titulaire d'au moins une licence. L'article 115 pose un certain nombre de qualifications complémentaires : être inscrit sur la liste électorale de la province depuis plus de cinq ans ; être né dans la province ; avoir étudié dans la province. L'article 115 édicte une incompatibilité entre le fait d'être candidat au Sénat et d'être ministre, représentant, membre ou responsable d'un parti politique (ou l'avoir été depuis moins de cinq ans), être ascendant, conjoint ou descendant d'un membre de la Chambre des représentants.

Le mode de scrutin pour la Chambre des représentants mêle le système majoritaire (scrutin uninominal dans le cadre de circonscriptions pour l'élection de trois-cent-soixante-quinze représentants) et la représentation proportionnelle (pour l'élection de cent-vingt-cinq représentants). Les sénateurs sont élus à la proportionnelle. Un candidat indépendant n'est pas autorisé à se présenter : l'article 101 de la constitution prévoit que tout candidat aux élections législatives doit être membre d'un parti politique pendant quatre-vingt-dix jours successifs avant la date de l'élection (trente jours successifs en cas d'élection consécutive à une dissolution décidée par le gouvernement) : cette disposition est censée empêcher les élus de changer de formations politiques en fonction des promesses et des dons reçus. Dans chaque circonscription, chaque parti politique doit présenter un nombre de candidats équivalents au nombre de sièges à pourvoir ; il en est de même pour l'élection à la représentation proportionnelle, les listes de candidats devant être complètes.

Le comportement électoral

Au lieu d'être un élément décisif du processus démocratique –celui qui permet au système politique de se développer-, les élections en Thaïlande signifient souvent un retour à la case départ. Elles interviennent en effet à la suite d'un coup d'Etat ou d'une crise politique ; elles sont imposées par l'élite ; le peuple est encouragé à adopter un comportement « acceptable », c'est-à-dire ne remettant pas en cause le pouvoir de la bureaucratie. En d'autres termes, le processus électoral n'a jamais été conçu comme un instrument explicitement démocratique. Plusieurs signes l'attestent.

D'abord, le comportement électoral est très peu motivé par l'idéologie, mais davantage par des questions liées aux spécificités régionales (le nord-est, le sud, la plaine centrale) ou à la religion (les musulmans dans le sud, l'influence de la rhétorique bouddhiste pour certains partis) ; il est surtout influencé par le patronage et l'argent qui lui est lié. Le succès des candidats dépend du nombre des patrons locaux qu'ils peuvent gagner à leur cause et qui vont leur servir d'agents électoraux ; ces patrons sont la clé de la victoire électorale. Autrement dit, le lien ne s'établit pas entre le candidat et les électeurs, mais entre le candidat et ces relais d'opinion que sont les chefs de village, les commerçants et les hommes d'affaires influents ou les fonctionnaires locaux.

Ensuite, l'influence de l'argent dans les campagnes électorales est déterminante. Car si une campagne proprement dite coûte de plus en plus cher, il faut y ajouter la rémunération des candidats, le recrutement des relais d'opinion, l'achat des votes et la corruption.

Le coût toujours plus élevé de la campagne est imputable aux diverses formes de propagande : distribution de photographies en couleurs des candidats, affichage systématique, distribution de cassettes contenant les discours des candidats, distribution de calendriers, campagne de porte-à-porte, achat de sondages, publicité télévisée et radiodiffusée...

La préparation d'une élection générale se traduit invariablement par le démarchage, par les partis politiques, des parlementaires sortants ou de candidats prometteurs, à qui l'on offre une incitation financière.

L'achat des votes peut être dans certains cas individuel, les électeurs recevant des cadeaux en argent ou en denrées alimentaires ; une méthode ingénieuse d'achat de vote consiste dans la vente de tickets de loterie, les électeurs recevant une certaine somme si certains candidats ou listes de candidats emportent l'élection. Dans certaines zones, les villageois peuvent engager une action collective : l'ensemble du village s'engage à voter pour un candidat en échange du financement d'un projet de développement tel que la

construction d'une nouvelle route ou d'un pont ; ce type de transactions suppose évidemment des relations de confiance entre les chefs de village et les candidats.

Les partis politiques

L'article 65 de la constitution pose le principe de liberté pour la formation d'un parti politique, avec toutefois deux conditions restrictives : les partis politiques doivent soutenir le régime « démocratique avec le roi comme chef de l'État » ; l'organisation, la gestion et les statuts du parti doivent être conformes aux principes du régime « démocratique avec le roi comme chef de l'État ». Ces conditions figurent sous une forme ou une autre dans toutes les constitutions depuis celle de 1946 qui fut la première à autoriser la formation des partis politiques.

Il est peu probable qu'apparaissent en Thaïlande des partis politiques comparables à ceux des pays occidentaux, c'est-à-dire des partis de masse, disposant d'une structure administrative sophistiquée, d'antennes locales, idéologiquement cohérents et présentant une plate-forme politique complète. Les observateurs notent plutôt l'émergence progressive de partis de cadres, dominés par des politiciens professionnels et des technocrates regroupés autour d'un leader, financés par des groupes d'intérêts et dont le programme est axé sur quelques problèmes spécifiques ; ces partis sont fondés sur une idéologie vague et fluctuante. La véritable unité politique thaïe est le clan (*klum*), c'est-à-dire le réseau de clientèle d'un politicien ; ce ne sont pas les idées ou les principes qui mènent l'action politique, mais des individus et leurs intérêts personnels et familiaux.

Pour limiter la prolifération de partis politiques organisés autour d'un clan, voire d'un homme seul, la constitution et la loi relative aux partis politiques de 2007 ont rationalisé et encadré la création, l'organisation et le fonctionnement des partis politiques. L'objectif est de faire des partis politiques de véritables structures démocratiques.

La procédure de fondation d'un parti politique est prévue dans la loi organique relative aux partis politiques de 2007 : il est nécessaire de fournir une liste de personnes (au moins quinze personnes) de plus de dix-huit ans et de nationalité thaïlandaise ; la demande est adressée au président de la Commission électorale (art. 8). Le parti politique doit posséder un nom, un logo, un règlement intérieur et un programme (art. 9) : le règlement doit prévoir impérativement des dispositions relatives à l'élection de l'assemblée générale du parti, l'admission de nouveaux membres, les responsabilités du bureau et le financement ; aucune disposition du règlement et du programme

ne doit porter atteinte à la sécurité publique, à l'ordre public et au respect du caractère démocratique du régime thaïlandais. Il est également nécessaire que la formation politique dispose d'adhérents (au moins cinq mille), de représentants et de sections dans toutes les provinces. Lorsque la commission électorale estime que les conditions de la création sont remplies, elle donne son approbation et informe les dirigeants du nouveau parti dans un délai de trente jours.

Afin de renforcer le rôle des partis politiques, la constitution de 1997 – imitée par celle de 2007 – répartit les membres de la Chambre des représentants en deux catégories : la première est élue au système uninominal dans des circonscriptions ; la seconde est désignée par un scrutin de liste, les listes étant établies par les partis politiques. Le parti choisit ses candidats pour l'un ou l'autre des scrutins ; il est également responsable du financement de leur campagne. Afin d'éviter la prolifération des petits partis, la constitution impose un seuil minimum de 5 % des suffrages exprimés pour obtenir des sièges au scrutin de liste.

Un financement public des partis politiques est organisé et supervisé par la commission électorale : la dotation annuelle est fonction du nombre de parlementaires adhérant au parti, de l'importance des suffrages obtenus au scrutin de liste, du nombre des adhérents et des sections. La loi sur les partis politiques exige que ces derniers dépensent au moins la moitié de leur dotation pour le fonctionnement du parti et de ses sections et pour la formation de ses adhérents et du public.

L'organisation et le fonctionnement du parti doivent répondre aux principes démocratiques : il est administré par un comité ou un bureau qui décide de la politique à suivre en réunion plénière ; ses finances doivent être examinées et approuvées chaque année par des comptables indépendants ; les dirigeants du parti doivent rendre public l'état de leur patrimoine (incluant celui de leur conjoint et de leurs enfants).

La dissolution d'un parti politique est prévue dans quatre cas ; d'abord, lorsque le parti ne remplit pas les conditions exigées par la loi : il n'est pas parvenu à recruter au moins cinq mille membres un an après avoir été enregistré ; il ne présente pas de candidat aux élections législatives lors de deux élections successives ; il n'exerce aucune activité politique pendant un an sans justification.

Ensuite, lorsque cette dissolution est organisée par son règlement intérieur : le règlement intérieur d'un parti doit impérativement comporter des dispositions relatives à sa dissolution ; c'est la Commission électorale qui

vérifie, lorsqu'un parti décide de se dissoudre, si les dispositions du règlement intérieur sont effectivement respectées.

La dissolution d'un parti peut également résulter de la fusion entre plusieurs partis politiques : deux ou plusieurs partis politiques enregistrés peuvent demander l'enregistrement du nouveau parti issu de leur fusion (art. 100). Dans ce cas, avant d'enregistrer ce nouveau parti, une assemblée générale interne à chacun des partis doit adopter une résolution autorisant la fusion ; en effet, les partis fusionnant n'existeront plus à compter de la date d'enregistrement du nouveau parti politique.

Enfin, la dissolution d'un parti peut se faire par voie judiciaire : l'article 94 de la loi organique de 2007 prévoit cinq critères de dissolution d'un parti politique par la Cour constitutionnelle : le parti politiques exerce des activités ayant pour but de renverser le régime démocratique ; le parti politique exerce des activités contraires à la loi organique sur l'élection des assemblées, activités contraires au caractère libre et transparent de l'élection ; le parti politiques exerce des activités portant atteinte au régime démocratique ; le parti politique, par ses activités, porte atteinte à la stabilité nationale, à la sécurité et à l'ordre public ; le parti politiques recrute des membres de nationalité étrangère ou accepte l'aide d'une personne de nationalité étrangère, ou reçoit directement ou indirectement un soutien financier ou matériel provenant de sources apparemment illégales (art. 65). Lorsque le président de la Commission électorale constate qu'un parti politique remplit un de ces critères, il transmet les éléments de preuve au procureur dans les trente jours. Si le procureur considère les éléments suffisants, le dossier est soumis à la Cour constitutionnelle. En cas de dissolution, la décision est publiée à la *Gazette du gouvernement royal de Thaïlande*.

4 - La participation directe du peuple à la vie politique

Le chapitre V de la constitution consacré aux « principes directeurs des politiques nationales » comporte un volet (10) sur « la politique de participation du public ». Doit être encouragée la participation du public (art. 87 et suivants) à la prise de décision publique au niveau national et local, en matière économique et sociale. De même, le public doit pouvoir contrôler l'exercice du pouvoir par ses détenteurs. Enfin, les politiques publiques doivent être élaborées en prenant en compte l'expression des besoins et des souhaits des communautés locales.

Plusieurs dispositions figurant dans les chapitres III et VII de la constitution assurent la mise en œuvre de ces principes.

L'information et la consultation du public

Dans le chapitre de la constitution consacré aux droits et libertés, une partie (art. 56 à 62) détaille les droits d'information et de pétition du peuple. Aucune décision publique n'est en effet considérée comme légitime si elle n'a pas été auparavant discutée dans un cadre collectif et interactif. Les droits énoncés dans cette partie mêlent l'information (c'est-à-dire une simple communication), la consultation (par laquelle un décideur demande l'avis des intéressés, mais en gardant sa liberté de décision), la concertation (lorsque le décideur s'engage à écouter et à prendre en compte les observations formulées) ; les articles 59 et 60 semblent même ouvrir la voie à une véritable négociation, c'est-à-dire la recherche d'un compromis en vue d'un accord. Dans tous les cas, la concertation est organisée en amont de la décision, et pas en aval.

Le droit d'accès aux documents administratifs de la part du gouvernement, des agences nationales, des entreprises publiques ou des collectivités locales, est reconnu à toute personne, sauf quand la communication de ces documents pourrait affecter la sécurité nationale, l'ordre public, ou les intérêts de personnes privées (art. 56). Cette disposition constitutionnalise donc le droit d'accès à l'information à caractère public déjà inscrit à l'article 9, alinéa 3 de la loi relative à l'accès aux informations à caractère public de 1997 : « toute personne, intéressée ou non, a le droit de consulter les informations à caractère public ». Les restrictions d'accès à l'information sont précisées à la fin de l'article 56 de la constitution ; « sauf si sa divulgation est de nature à porter préjudice à la sécurité nationale, à l'ordre public ou aux intérêts d'autrui (...) ».

La loi relative à l'accès aux informations à caractère public de 1997 définit les restrictions concernant la sauvegarde de la sécurité nationale. La première concerne les informations à caractère public qui pourraient porter atteinte à l'institution monarchique, ce qui est considéré comme un élément de la sécurité nationale par le législateur thaï (art. 14 de la loi relative à l'accès aux informations à caractère public de 1997). La seconde vise les informations qui pourraient porter atteinte à la sécurité nationale, aux relations internationales, à la stabilité économique et financière du pays (art. 15-1 de la même loi).

Par ailleurs, toute personne ou toute communauté a le droit de demander des informations et de recevoir les justifications du gouvernement, des entreprises nationales ou des collectivités locales avant une opération ou un projet qui pourrait affecter la qualité de l'environnement, la santé de la population, la qualité de vie ou concernerait leurs intérêts. Dans ce cas, un débat public est organisé, au cours duquel la personne ou la communauté

intéressée a le droit d'exprimer ses opinions auprès de l'organe concerné (art. 57 et 67).

Une consultation publique est organisée par l'État avant la mise en œuvre de tout plan de développement économique, social ou culturel, tout projet d'aménagement rural ou urbain, et plus généralement toute décision publique qui pourrait concerner l'intérêt général (art. 57). Toute personne a le droit de participer au processus de décision publique, dès lors qu'une décision pourrait affecter ses droits et libertés (art. 58).

L'article 59 attribue à toute personne le droit de présenter une pétition et d'être informée de sa prise en considération « dans un délai satisfaisant ». Si tel n'est pas le cas, toute personne a le droit de déposer plainte contre le gouvernement, une agence nationale, une entreprise nationale ou une autorité locale, en raison de l'action ou de l'omission d'un de ses dirigeants ou de ses employés (art. 60) ; toute personne peut également mettre en cause la responsabilité des dirigeants politiques et des fonctionnaires pour les actes accomplis dans l'exercice de leur mission ; le plaignant fera l'objet d'une protection de la part de l'État (art. 62). Le droit de pétition est considéré dans les pays occidentaux comme une survivance historique ; lorsqu'il est consacré dans un texte constitutionnel, il est présenté comme une liberté publique qui n'a plus aujourd'hui qu'une signification symbolique. Il n'en est pas de même en Thaïlande où il est vu comme un moyen de défense de l'individu : soit parce qu'il permet d'attirer l'attention des représentants sur une violation d'une liberté ou d'un droit dont a été victime un citoyen ; soit comme une voie pour imposer une initiative politique, une intervention directe du peuple dans la vie politique.

L'initiative populaire

L'initiative populaire trouve son origine dans la coutume ancienne de la requête adressée directement au roi, soit oralement (le roi étant prévenu par un gong placé à l'entrée du palais, selon l'inscription trouvée à Sukhothai), soit par écrit (à partir du règne du roi Rama VI). Adressée aux parlementaires depuis 1932, elle s'est perpétuée sous différentes formes.

La constitution actuelle (art. 163) autorise dix mille électeurs à soumettre une pétition au président de l'Assemblée nationale, comportant en annexe un projet de loi. Ses promoteurs pourront présenter aux commissions législatives compétentes les raisons de leur initiative et les arguments en sa faveur. Cette formule s'apparente donc à une initiative populaire qui permet au peuple de proposer l'adoption d'une disposition législative. La procédure commence par le dépôt d'une pétition ; ensuite le projet de loi est soumis aux organes

représentatifs. La constitution n'indique pas l'issue de la procédure si les assemblées sont défavorables au projet présenté.

La révocation populaire

Fondée sur la tradition anglaise des *Town-meetings*, la révocation populaire traduit la méfiance envers la démocratie représentative. C'est en effet un moyen de contrôle des titulaires du pouvoir par les citoyens. Généralement, elle prend la forme d'une pétition qui doit recueillir un nombre déterminé de signatures pour que la demande de révocation de l'intéressé soit examinée. Aux États-Unis, lorsque le nombre de signatures nécessaires est obtenu, une consultation est organisée et l'élu mis en minorité devra se retirer ; dans le cas inverse, il est considéré comme réélu.

Cette possibilité est évidemment incompatible avec la théorie du régime représentatif qui accorde aux représentants une liberté d'action et une indépendance totale à l'égard de leurs électeurs. Le mandat représentatif est lié à l'idée que le représentant est le porte-parole de la nation et non pas d'un groupe d'électeurs déterminés. Pour la théorie classique, cette fiction permet à l'élu de n'agir qu'en fonction de l'intérêt général.

Mais dans la réalité, cette indépendance du représentant peut aboutir à une véritable coupure entre les élus et le peuple, impuissant à leur imposer sa volonté et à empêcher le renouvellement de leur mandat lorsque la désignation du candidat est le fait des partis politiques. Cette situation peut provoquer une désaffection du peuple à l'égard du régime représentatif.

La constitution (art. 164) prévoit que vingt mille électeurs peuvent soumettre au président du Sénat une plainte contre un détenteur de l'autorité publique : premier ministre, membres du gouvernement, membres du parlement, présidents de la Cour suprême, de la Cour constitutionnelle, de la Cour administrative suprême ou encore procureur général (la liste figure dans l'article 270). Les électeurs demandent donc au Sénat d'adopter une résolution ayant pour but de révoquer l'autorité incriminée. L'article 274 de la constitution indique que la résolution doit être adoptée à la majorité des trois cinquièmes des sénateurs ; la décision du Sénat est sans appel.

Cette procédure qui laisse le dernier mot au Sénat revêt une signification purement symbolique. En effet, elle semble difficile à mettre en œuvre en raison du trop grand nombre de signatures nécessaires (d'autant que chaque signataire doit mentionner ses nom, prénom, âge, adresse, numéro de carte d'identité ; et joindre une photocopie de la carte d'identité...) ; de plus, son aboutissement est très incertain étant donné la composition du Sénat. Il n'empêche que la consécration constitutionnelle de cette procédure a une

importance psychologique indéniable : pour les élus, elle leur rappelle la position de subordination à l'égard du peuple et peut mettre un terme à certains abus (notamment la tendance des représentants à perdre le contact avec leurs électeurs) ; pour le peuple, elle raffermirait l'idée d'une souveraineté populaire partielle et peut raviver l'intérêt des électeurs pour les institutions politiques.

Le référendum

Le référendum consiste à consulter les électeurs sur une question ou sur un texte qui ne deviendra parfait et définitif qu'en cas de réponse positive. Le terme fait appel à la notion de ratification (*ad référendum*) et suggère la rencontre entre une institution représentative qui propose et le peuple souverain qui dispose. L'article 165 de la constitution qui prévoit cette procédure n'indique pas si elle porte sur un texte constitutionnel ou législatif ; en tout cas, le silence du texte indique que le champ d'intervention du référendum est illimité, c'est-à-dire qu'il peut être institué à propos de n'importe quelle question d'intérêt national. Quant à la procédure, il indique seulement que le référendum est organisé dans deux cas : soit, obligatoirement, lorsqu'il est prévu par la loi ; soit, de façon facultative, lorsque le premier ministre en prend l'initiative, avec l'accord du Conseil des ministres et après consultation du président de l'Assemblée nationale et du président du Sénat. La seule limite posée est que l'objet du référendum ne peut être relatif à une personne déterminée ou une catégorie spécifique de personnes. Le gouvernement est invité, avant le référendum, à informer les électeurs et à fournir la possibilité aux personnes ou aux groupes opposés au référendum de pouvoir s'exprimer. L'article 165 renvoie à une loi organique pour le détail de l'organisation et des modalités du référendum.

Chapitre 3

LE PARLEMENT

Dans l'ordre des chapitres de la constitution de 2007, le parlement n'apparaît qu'à la sixième place, après les chapitres consacrés à la monarchie, aux droits et devoirs du peuple ou encore aux « principes politiques et économiques fondamentaux ». Même si on peut la juger formelle, cette relégation témoigne cependant de la méfiance des constituants pour l'institution parlementaire. Le parlement existe certes, mais diminué et encadré.

Diminué en raison de son mode de désignation : le Sénat n'est pas entièrement élu ; quelle que soit la taille de leur province, les électeurs thaïlandais n'ont le droit d'élire qu'un seul sénateur pour chacune des soixante-seize provinces, alors que sept « super-électeurs » non élus désignent les soixante-quatorze membres restants de la seconde chambre. Quant à la Chambre des représentants, elle est issue d'une élection au suffrage universel direct ; mais la peur de revenir à la situation antérieure où un seul parti, le *TRT*, dominait la majorité absolue du parlement, a conduit les constituants à introduire le système des collèges électoraux multiples. Les rédacteurs de la constitution prétendent que ce système, par l'élargissement des collèges électoraux, devrait affaiblir le clientélisme et l'achat de votes. Dans les faits, il n'en est rien.

Encadré, dans la mesure où des « principes politiques et économiques fondamentaux » sont inscrits dans la constitution (chapitre V) et donc contraignants pour les majorités parlementaires et les gouvernements successifs. Tel est, pour les rédacteurs de la constitution, le moyen d'affaiblir le pouvoir de la représentation populaire : l'inscription dans la constitution de normes intangibles. Illustration –s'il en était encore besoin– du caractère fondamentalement conservateur du « constitutionnalisme ».

Encadré aussi par diverses techniques de « rationalisation du parlementarisme » : une expression qui recouvre différents moyens juridiques destinés à limiter les pouvoirs d'action du parlement à l'égard du gouvernement et à renforcer ce dernier.

1 - L'organisation du parlement

Le parlement, auquel est consacré le chapitre VI de la constitution, est dénommé Assemblée nationale. Il est composé de deux chambres : la Chambre des représentants et le Sénat (art. 88) ; le bicaméralisme est un élément de la tradition politique thaïlandaise.

La Chambre des représentants est composée de cinq cents membres⁷⁷ élus au suffrage universel : trois-cent-soixante-quinze sont élus dans le cadre de circonscriptions au scrutin majoritaire ; cent-vingt-cinq le sont à la représentation proportionnelle. Les listes de candidats présentés par les partis politiques devant comprendre autant de noms de candidats que de sièges à pourvoir dans la circonscription (art. 97).

Le Sénat (art. 111) comprend cent cinquante membres : soixante-seize sont élus au suffrage universel direct (un pour chacune des soixante-seize provinces) pour un mandat de six ans ; soixante-quatorze sont sélectionnés par une commission de sélection des sénateurs. Pour les soixante-seize membres élus, le ressort territorial de la province forme une seule circonscription. L'électeur ne peut voter que pour un seul candidat et l'élection se fait au suffrage universel direct et au scrutin secret (art. 117).

Pour les soixante-quatorze membres nommés, la commission de sélection des sénateurs comprend le président de la Cour constitutionnelle, le président de la Commission électorale, le médiateur, le président de la Commission nationale de lutte contre la corruption, le président de la Commission de contrôle des comptes publics, un juge de la Cour suprême proposé par l'assemblée générale de la Cour et un juge de la Cour administrative suprême proposé par l'assemblée générale de la Cour administrative suprême.

La commission qui ne comporte donc aucun responsable politique doit achever son travail dans le délai de trente jours à compter de la date de la réception de la liste de candidats établie par la Commission électorale qui doit proclamer les résultats de la sélection. La commission choisit parmi les candidats proposés par divers organismes des secteurs public, privé, professionnel ; elle les sélectionne en tenant compte des connaissances, de l'expertise et de l'expérience (art. 113 à 116).

La conception qui a présidé à la composition du Sénat est donc celle d'une assemblée non politique : une assemblée d'experts indépendants chargés de réfléchir et de conseiller une Chambre des représentants beaucoup plus partisane. Mais son mode de désignation en fait un des organes les plus contestés de la constitution actuelle.

⁷⁷ 480 dans la constitution initiale (révisée en 2011).

La Chambre des représentants et le Sénat ne sont pas sur un pied d'égalité : bien que le Sénat ait plus de pouvoir que n'en avait la plupart des secondes chambres dans les constitutions antérieures⁷⁸, il reste en retrait par rapport à la Chambre dont la prééminence tient au caractère plus démocratique de sa désignation. C'est ainsi que seule la Chambre peut mettre en cause la responsabilité politique du gouvernement, qu'elle peut faire prévaloir sa volonté en matière législative, qu'elle dispose de plus de temps pour examiner le budget... En revanche, le Sénat tire une grande influence du pouvoir –égal à celui de la Chambre des représentants– dont il dispose en matière constitutionnelle.

Lorsque les deux chambres sont réunies ensemble en Assemblée nationale, le président de la Chambre des représentants joue le rôle de président de l'Assemblée nationale ; celui du Sénat remplit les fonctions de vice-président (art. 89). Dans l'exercice de ses fonctions, le président de l'Assemblée nationale doit être impartial (à l'instar du *speaker* de la Chambre des communes au Royaume-Uni).

Le mandat parlementaire

Le mandat parlementaire est une fonction publique dont le contenu est déterminé par la constitution. En vertu de celle-ci, chaque parlementaire représente la nation toute entière (art. 122) et remplit les fonctions fixées par elle. Le mandat de représentant et de sénateur est soumis à des incompatibilités et bénéficie de protections spéciales.

Un mandat représentatif

Les sénateurs et les représentants sont « les représentants du peuple thaïlandais » ; leur mandat est représentatif : l'article 122 de la constitution précise en effet qu'ils sont « libres de tout engagement et de tout contrôle... » Ceci est confirmé par le texte du serment prononcé lors de l'entrée en fonction (art. 123) : « Je remplirai mes fonctions en accord avec mes convictions et dans l'intérêt général du peuple thaïlandais... »

Les élus représentent non pas des électeurs mais le peuple tout entier : leur mandat est général. Il s'ensuit que l'élection n'établit pas de relation

⁷⁸ La constitution de 1932 prévoyait deux catégories de représentants, les uns élus au suffrage indirect, les autres nommés. En 1946, la constitution organisait un parlement bicaméral, comprenant l'Assemblée nationale et le *Prudhi Sapha*, élu au suffrage indirect et chargé de contrôler le travail de l'Assemblée. C'est la constitution de 1947 qui utilise pour la première fois le terme de Sénat pour qualifier la seconde chambre.

contractuelle entre les électeurs d'une circonscription et leur élu, pas davantage qu'entre l'élu et la circonscription dans laquelle il a été nommé.

Le mandat est également indépendant : les élus ne peuvent être assujettis à aucun mandat impératif⁷⁹ ; l'élection (ou la désignation pour les sénateurs) une fois acquise, ils ne relèvent que de leur conscience et votent selon leur intime conviction. Ils ne sont juridiquement liés ni par les engagements qu'ils auraient pu prendre avant leur élection, ni par les manifestations de volonté des électeurs en cours de mandat.

Il faut toutefois noter qu'une telle disposition peut sembler en contradiction avec l'obligation faite aux candidats comme aux parlementaires d'être membres d'un parti politique, obligation qui figure dans les constitutions depuis celle de 1974. Si le député ne peut recevoir d'instructions de ses électeurs, il ne peut davantage se voir imposer de directive par son parti ; le respect de la discipline d'un parti ne saurait prévaloir sur le mandat électif décerné par la nation tout entière. Or ce n'est pas le cas puisque cette obligation implique la cessation du mandat du parlementaire s'il démissionne de son parti politique, s'il en est exclu ou lorsque le parti politique auquel il appartient est dissous (art. 106)...⁸⁰

La durée du mandat

Pour la Chambre des représentants, la législature est de quatre ans (art. 104). À la fin de la législature, le roi prend un décret appelant à une élection générale dans un délai de quarante jours à compter de la date d'expiration de la législature précédente (art. 107).

En cas de vacance d'un siège en cours de législature, si le représentant est élu dans le cadre d'une circonscription, une élection partielle est organisée dans les quarante-cinq jours (sauf si la législature se termine dans les cent-quatre-vingt jours suivants) ; si le représentant a été élu à représentation proportionnelle, le suivant sur la liste est nommé par le président de la Chambre des représentants (art. 109).

⁷⁹ Le mandat impératif établit un rapport de droit entre le mandataire et les mandants qui place le premier sous la dépendance étroite des seconds ; cette dépendance peut déboucher sur la révocation de l'élu qui ne se conformerait pas aux engagements contractés.

⁸⁰ La doctrine est partagée sur cette question. Voir Crouzatier Jean-Marie, « Mandat parlementaire et appartenance politique, *Annales de la faculté de droit de Phnom Penh*, Phnom Penh, Thevoda, 1996, p. 83-87 ; Sae-Heng Khanuegnit, *L'obligation pour les parlementaires d'être membres d'un parti politique en Thaïlande*, mémoire master 2 Droit public fondamental, Université Toulouse 1 Capitole, 2012.

Le mandat du Sénat est de six ans à compter du jour de l'élection ou de la proclamation des résultats de la sélection effectuée par la Commission électorale (art. 117).

Les sénateurs ne peuvent effectuer plus d'un mandat. Pendant une période initiale, les sénateurs sélectionnés servent pour un mandat de trois ans à compter de la date du début de la législature. Les dispositions interdisant aux sénateurs d'effectuer plus d'un mandat ne s'appliquent pas à ces personnes pour la prochaine sélection, après la fin de la législature.

Pour être valablement constituée, l'assemblée doit comprendre au moins 95 % du nombre de membres prévu par la constitution. En cas de vacance de sièges plus importante, il est procédé à l'élection ou à la sélection correspondante dans un délai de cent-quatre-vingt jours. Le nouveau sénateur ne peut servir que pour le reste du mandat de l'assemblée.

La protection du mandat parlementaire

Représentants et sénateurs doivent être libres de leur comportement dans l'exercice du mandat qui leur est confié. En vue d'assurer leur indépendance, le mandat bénéficie de protections particulières mais est également soumis à des interdictions visant certaines fonctions jugées incompatibles.

Les incompatibilités et interdictions

Les incompatibilités ne doivent pas être confondues avec les inéligibilités (étudiées au chapitre précédent : « Le droit de suffrage »), bien que les constituants de 2007 n'aient pas fait la distinction. Les inéligibilités visent à protéger les électeurs contre les pressions ou les candidatures fantaisistes, alors que les incompatibilités ont pour but de protéger l'indépendance du parlementaire. D'ailleurs, les inéligibilités présentent un caractère absolu, qu'elles se révèlent avant l'élection (et empêchent le dépôt d'une candidature) ou après (et font obstacle à l'exercice du mandat) ; en revanche, les incompatibilités n'ont qu'une portée relative car elles s'opposent au cumul du mandat avec certaines activités ou certaines situations ; elles imposent un choix entre les deux.

Le cumul de plusieurs mandats nationaux est interdit : ainsi, le mandat de représentant est incompatible avec celui de sénateur. Mais c'est également le cas pour celui de titulaire de fonctions politiques ou titulaire d'une autorité indépendante instituée par la constitution. Est également interdit le cumul avec des mandats locaux : membre d'une assemblée locale, ou membre d'un exécutif local. Est enfin interdit l'exercice de certaines fonctions publiques : fonctions et/ou responsabilités dans un organisme public ou une entreprise

publique, fonctionnaire, agent public national ou local. Cette incompatibilité avec l'exercice de toute fonction publique en position d'activité est importante dans un système social où les fonctionnaires s'identifient traditionnellement avec la classe dirigeante.

L'interdiction concerne également le cumul avec des fonctions privées : celles qui feraient intervenir l'élu dans une concession accordée par l'Etat, un organisme public ou une entreprise publique ; celles où il serait partie avec l'Etat, un organisme public ou une entreprise publique à un contrat portant sur un monopole économique et où il deviendrait associé ou actionnaire dans une société ou une firme bénéficiant d'une telle concession ; celles où il serait propriétaire ou associé d'une entreprise de journalisme, de radiodiffusion, de télévision ou de télécommunication.

Les procédures de sanction

La constatation de certaines infractions met fin au mandat du parlementaire : percevoir des versements en argent ou d'autres prestations en nature de la part d'un organisme public ou d'une entreprise publique, hormis ceux accordés par cet organisme ou cette entreprise dans le cours normal des affaires ; utiliser son mandat ou ses fonctions pour s'ingérer ou intervenir directement ou indirectement dans le cours normal des affaires d'un fonctionnaire, d'un agent ou d'un employé d'un organisme public ou d'une entreprise publique, ou dans la révocation des fonctions, ou dans la titularisation, la nomination, la mutation d'office ou autre, la promotion et l'avancement d'échelon de traitement d'un agent public titulaire ou percevant un traitement. Perd également son mandat le parlementaire condamné à une peine d'emprisonnement en vertu d'un jugement définitif, sauf cas d'infraction par négligence, d'infraction mineure ou d'infraction pour diffamation.

Enfin, le mandat peut prendre fin à la suite de la constatation d'absences répétées, sans autorisation du président de l'assemblée, totalisant plus d'un quart du nombre des séances lors d'une session d'une durée minimale de cent-vingt jours.

La procédure de révocation est prévue dans la constitution : un dixième des sénateurs ou des représentants peuvent déposer une demande de révocation à l'encontre d'un parlementaire auprès du président de l'assemblée dont ils sont membres ; la demande est transmise à la Cour constitutionnelle qui tranche. Le fondement de la demande de révocation peut être trouvé dans les articles 101 et 102 (le parlementaire ne remplit pas les conditions d'éligibilité requises), dans la perte de son statut de membre d'un parti

politique (sauf si le parlementaire adhère à un autre parti politique dans les soixante jours), si le parlementaire est absent plus d'un quart des jours de session sans autorisation du président, s'il est condamné à une peine de prison, sauf si cette condamnation est due à une négligence, une offense mineure ou une diffamation.

Les immunités : irresponsabilité et inviolabilité

Le mandat d'un parlementaire doit être protégé, tant en ce qui concerne son indépendance (irresponsabilité) qu'à l'égard des obstacles que l'on pourrait opposer à son exercice (inviolabilité). Ce régime est destiné à favoriser l'indépendance des élus.

L'irresponsabilité couvre le parlementaire pour les actes accomplis dans l'exercice de son mandat. Ainsi, lors d'une réunion d'une chambre, les propos tenus par un parlementaire dans le cadre d'une déclaration ou d'une explication de vote bénéficient d'une immunité absolue : aucune accusation ne peut être portée, aucune action ne peut être intentée contre leur auteur (art. 130). Cette protection est donc absolue et permanente.

Cependant, cette immunité ne vaut pas pour un parlementaire qui s'exprime lors d'une séance radiodiffusée ou télévisée, si ses propos sortent de l'exercice normal de ses fonctions et si leur expression constitue une infraction pénale ou un acte préjudiciable à une personne autre qu'un ministre ou un parlementaire. Si les propos portent préjudice à une personne autre qu'un ministre ou un parlementaire, le président de la chambre concernée fait publier des explications à la demande de cette personne, conformément à la procédure et dans le délai précisé par le règlement intérieur, sans préjudice du droit de l'intéressé à intenter une action en justice.

La constitution (art. 130) et les règlements intérieurs des chambres précisent que l'immunité s'étend, *mutatis mutandis*, aux imprimeurs et éditeurs des procès-verbaux de réunion, ainsi qu'aux personnes autorisées par le président de séance à formuler des déclarations ou des opinions lors de réunions de l'assemblée, et aux personnes qui diffusent les débats à la radio ou à la télévision en vertu d'une autorisation du président de la chambre concernée.

L'inviolabilité ne signifie pas, comme on le pense souvent, l'impunité pénale. Il s'agit d'une immunité de procédure garantissant le parlementaire contre des poursuites pénales abusives ou intentées contre lui pour des faits étrangers à l'exercice de ses fonctions. Elle présente un caractère relatif comme l'indique clairement l'article 131 de la constitution.

En cours de session, nul parlementaire ne peut être arrêté ou détenu ni faire l'objet d'une citation à comparaître en tant que suspect dans une affaire pénale, sauf autorisation de la chambre ou arrestation en flagrant délit.

En cas d'arrestation en flagrant délit (c'est-à-dire pendant l'infraction ou juste après, ou encore quand la personne soupçonnée se trouve en possession d'objets ou qu'il existe des indices précis contre elle), il en est immédiatement fait rapport au président de la chambre, qui peut ordonner la remise en liberté de la personne arrêtée. Cette disposition peut susciter la perplexité : pourquoi prévoir une exception à un principe aussi évident que le flagrant délit ? Peut-être le texte vise-t-il les poursuites engagées pour des délits mineurs ou veut-il éviter les poursuites abusives pour des qualifications erronées ?

En cas d'accusation pénale portée contre un parlementaire, la juridiction saisie n'examine pas l'affaire en cours de session, sauf autorisation expresse de la chambre ; il n'en va autrement que si l'affaire dont il s'agit touche à une loi organique relative à l'élection des représentants et à la nomination des sénateurs, à une loi organique relative à la Commission électorale ou à une loi organique relative aux partis politiques, étant entendu que le procès ne doit pas avoir pour effet d'empêcher l'intéressé de participer aux réunions de la chambre.

Le procès et le jugement intervenus avant que l'accusé ait excipé de sa qualité de membre de l'Assemblée nationale sont valides.

Si un parlementaire est détenu au cours d'une enquête ou d'un procès avant le début d'une session, l'enquêteur ou la juridiction, selon le cas, doit, lorsque la session commence, procéder à la remise en liberté de l'intéressé dès qu'il ou elle en reçoit la demande du président de la chambre concernée.

Cette dernière formule prête à discussion : les chambres ont donc la possibilité d'intervenir dans le déroulement d'une affaire judiciaire alors même qu'elles auraient accordé l'autorisation de poursuite ? Dans cette hypothèse, l'atteinte à l'indépendance de la justice est évidente.

Les cadres de l'activité parlementaire

La constitution détaille le cadre temporel, c'est-à-dire les réunions du parlement pendant la législature, et le cadre fonctionnel, c'est-à-dire la présidence des assemblées et les commissions.

Les sessions

L'article 127 indique que l'Assemblée nationale se réunit chaque année pour une session générale ordinaire et une session législative ordinaire.

Chaque session dure au moins cent-vingt jours ; un décret royal peut la prolonger.

Selon l'article 128, le roi convoque l'Assemblée nationale ; il ouvre et clôt les sessions par décret royal. Il peut convoquer une session extraordinaire par décret royal.

Un tiers des représentants au moins, ou un tiers des membres des deux assemblées peuvent présenter une pétition au roi, par l'intermédiaire du président de l'Assemblée nationale, demandant la convocation d'une session extraordinaire (art. 129).

Les séances

Les séances de deux assemblées sont publiques ; des séances à huis clos peuvent être demandées par le Conseil des ministres ou un quart au moins des membres de chaque chambre, ou un quart des membres composant les deux assemblées.

Des séances communes aux deux chambres sont organisées dans les cas suivants (art. 136) : approbation de la nomination du régent, constatation d'une modification à la loi sur la succession au trône, élaboration du règlement intérieur de l'Assemblée nationale, approbation de la déclaration de guerre, approbation d'un traité, révision de la constitution, vote d'une loi ou d'une loi organique à la demande du Conseil des ministres.

La présidence

La constitution prévoit que chaque chambre dispose d'un président et de un ou deux vice-présidents nommés par le roi parmi les membres de la chambre concernée, sur leur proposition (art. 124).

Les fonctions de président et des vice-présidents prennent fin à l'expiration de leur mandat. Elles peuvent également se terminer dans les circonstances suivantes : perte de la qualité de parlementaire ; démission ; accession au poste de premier ministre, de ministre ou d'agent public ; condamnation par jugement à une peine d'emprisonnement, sauf si le jugement n'est pas définitif, ou si l'infraction résulte d'une négligence, si elle est mineure ou s'il s'agit d'une condamnation pour diffamation.

Les fonctions de président et de vice-présidents sont incompatibles avec les fonctions de direction d'un parti politique.

Le président conduit les travaux de l'assemblée et fait appliquer le règlement intérieur. Il doit agir avec impartialité, tout comme le *speaker* de la Chambre des communes au Royaume-Uni (art. 125). Les vice-présidents

exercent les attributions qui leur sont confiées par le président et agissent au nom de ce dernier en cas d'absence ou d'empêchement.

Les commissions

Les chambres ont le pouvoir de sélectionner et nommer parmi leurs élus les membres des commissions permanentes : ces dernières sont au nombre de quinze à la chambre des représentants et de treize au Sénat ; elles peuvent également choisir des parlementaires et/ou des personnes étrangères à l'Assemblée nationale pour former des commissions spéciales. Ces commissions sont chargées d'effectuer des enquêtes ou études sur toute question relevant des pouvoirs et attributions de la chambre et de lui faire rapport sur les constatations faites (art. 135). La résolution créant la commission spéciale doit spécifier son activité ou la question qu'elle est chargée de traiter, de façon explicite, en évitant toute répétition ou tout éventuel double emploi avec les attributions d'autres commissions.

Les commissions ont pouvoir d'exiger de quiconque qu'il produise des documents ; elles peuvent convoquer toute personne à témoigner devant elles : soit pour fournir des informations, soit pour donner des avis sur les mesures ou sujets qui font l'objet de leur enquête ou de leur étude. La convocation est impérative. Néanmoins, l'obligation de témoigner ne s'applique ni aux juges et procureurs dans l'exercice de leurs fonctions et à propos des affaires qu'ils instruisent, ni au personnel des différentes juridictions, ni au médiateur et aux membres des autorités indépendantes mentionnées dans la constitution.

Si la personne convoquée par la commission est un agent public, un agent ou un employé d'un organisme public ou d'une entreprise publique ou d'une collectivité locale, le président de la commission en informe le ministre exerçant le pouvoir hiérarchique ou la tutelle sur l'organisme dont relève cette personne, en vue d'ordonner à celle-ci de se rendre à la convocation. Toutefois, si la sûreté ou l'intérêt majeur de l'Etat sont en jeu, cette circonstance est réputée constituer un motif d'exemption de ce procédé.

Lors d'une réunion d'une commission, les propos tenus par les personnes convoquées dans le cadre d'une déposition, de l'expression d'une opinion ou d'un vote bénéficient d'une immunité absolue. Aucune accusation ne peut être portée, aucune action ne peut être intentée contre leur auteur.

2 - Les attributions du parlement

Selon la constitution, les fonctions de l'Assemblée nationale sont les suivantes : la fonction législative ; le contrôle des activités gouvernementales ;

l'approbation des affaires d'intérêt national ; la recommandation ou le choix d'une personne apte à exercer des fonctions prévues dans la constitution ; la révocation de certaines autorités.

La fonction législative

La loi, comme la loi organique, est parfaite lorsqu'elle a été votée par les deux chambres, signée par le roi et publiée à la *Gazette du gouvernement royal* (art. 90).

Initiative

L'initiative des lois est partagée entre le gouvernement, les parlementaires, les organes constitutionnels et le peuple : un projet peut être déposé par le Conseil des ministres ; par un minimum de vingt parlementaires ; par les juridictions ou les organes indépendants mentionnés dans la constitution dont les présidents sont chargés de l'application des lois ; par un minimum de dix mille électeurs (ceux-ci ont le droit de soumettre au président de l'Assemblée nationale une pétition tendant à l'examen d'une loi relative aux domaines des titres 3 « Des droits et libertés des Thaïlandais » et 5 « Des principes directeurs relatifs aux politiques fondamentales de l'Etat » de la constitution).

Un projet de loi est soumis en premier lieu à la Chambre des représentants accompagné d'un mémorandum explicatif (exposé des motifs). Ce projet doit être rendu public et les particuliers peuvent avoir accès aux détails du projet (art. 142).

Dans le cas où le projet de loi comporte des incidences financières, il ne peut être présenté qu'avec l'agrément du premier ministre. Par « projet comportant des incidences financières » sont entendus les projets ayant trait à l'une des questions suivantes : création, abrogation, réduction, modification, rectification, remise ou réglementation des impôts ou redevances ; allocation, perception, garde, paiement de fonds publics, ou prévisions de dépenses ; lancement d'emprunts, garantie et rachat d'emprunts, ou exécutions liées aux avoirs de l'Etat ; gestion des devises. Il en va de même des amendements ayant un effet sur les finances publiques (art. 244).

S'il y a doute sur le point de savoir si un projet de loi ou un amendement a le caractère d'un projet comportant des incidences financières et exigeant l'agrément du premier ministre, la décision appartient à une réunion conjointe du président de la Chambre des représentants et des présidents des commissions permanentes de la Chambre. Le président de la Chambre des représentants tient une réunion conjointe pour examiner le cas dans le délai

de quinze jours à compter de la date à laquelle ce cas se présente. La décision est prise à la majorité des voix. S'il y a partage des voix, le président de la Chambre des représentants dispose d'une voix prépondérante.

Si les électeurs présentent un projet de loi portant sur une question similaire à celle d'un projet du Conseil des ministres ou des représentants, les représentants des électeurs sont appelés à s'expliquer au Sénat sur le projet. Une commission spéciale est formée pour examiner le projet : elle comprend les représentants des électeurs en nombre égal à un tiers au moins des membres de la commission spéciale.

Examen

Après que la Chambre des représentants ait examiné un projet de loi et ait décidé de l'approuver, elle le transmet au Sénat. Celui-ci doit mener à bien l'examen du projet dans un délai de soixante jours ; toutefois, dans le cas d'un projet de loi comportant des incidences financières, le délai est ramené à trente jours, étant entendu que le Sénat peut, dans des cas particuliers, décider de prolonger ce délai de trente jours au maximum.

Ce délai n'inclut pas le temps d'examen par la Cour constitutionnelle, s'il existe un doute sur le point de savoir si le Conseil des ministres et les représentants présentent un projet de loi portant sur une question similaire à celle d'un projet présenté par des électeurs. A l'expiration du délai, le Sénat est réputé avoir approuvé le texte.

Si la Chambre des représentants envoie au Sénat un projet comportant des incidences financières, le président doit l'indiquer de façon expresse au Sénat. L'avis du président est réputé définitif. Car si le président de la Chambre des représentants ne le mentionne pas, le projet est réputé ne pas avoir ce caractère.

Adoption

Quand un projet présenté comme prioritaire par le gouvernement (art. 145) est repoussé par la Chambre des représentants, mais avec moins de la majorité absolue des membres la composant, le gouvernement peut demander au parlement l'adoption d'une résolution décidant la création d'une commission spéciale ; cette dernière propose un texte au parlement qui vote à la majorité.

Lorsque le Sénat a terminé l'examen d'un projet de loi, trois possibilités se présentent : s'il est d'accord avec la Chambre des représentants, s'engage la procédure de promulgation : le premier ministre présente le texte au roi pour signature dans le délai de vingt jours à compter de la date à laquelle il l'a reçu

du parlement ; le projet entre en vigueur dès publication à la *Gazette du gouvernement* ; s'il n'est pas d'accord avec la chambre des représentants, le projet est suspendu et renvoyé à celle-ci ; débute alors une navette parlementaire ; en cas d'amendement, le projet amendé est renvoyé à la chambre des représentants. Si celle-ci approuve l'amendement, il est ensuite procédé à la promulgation.

Si tel n'est pas le cas, chacune des deux chambres nomme, parmi ses membres, un nombre égal de personnes fixé par la chambre des représentants pour constituer une commission mixte paritaire chargée d'examiner le projet ; la commission adopte un texte commun, établit un rapport et soumet aux deux chambres le projet délibéré par elle. Si les chambres approuvent le projet adopté par la commission, il est transmis au gouvernement pour promulgation. Si l'une ou l'autre chambre rejette le projet, celui-ci est suspendu (art. 147).

Un projet de loi suspendu ne peut être réexaminé par la Chambre des représentants qu'à l'expiration d'un délai de cent-quatre-vingt jours à compter de la date du renvoi de ce projet à la Chambre des représentants par le Sénat (lorsque le Sénat n'est pas d'accord avec la Chambre des représentants), ou à compter de la date du rejet par l'une ou l'autre chambre (art. 148). En pareil cas, si la Chambre des représentants décide, à la majorité absolue des députés en exercice, de confirmer le projet originel ou le projet délibéré par la commission mixte, le projet est réputé avoir été approuvé par le parlement et il est ensuite procédé à la procédure de promulgation. En donnant la priorité à l'assemblée élue au suffrage universel, ces dispositions ont pour but de prévenir une impasse politique et constitutionnelle.

Si le projet suspendu a le caractère d'un projet de loi comportant des incidences financières, la Chambre des représentants peut immédiatement procéder à son réexamen. En pareil cas, si la Chambre des représentants décide, à la majorité absolue des députés en exercice, de confirmer le projet originel ou le projet délibéré par la commission mixte, le projet est réputé avoir été approuvé par le parlement.

Contrôle de constitutionnalité

Après approbation d'un projet de loi par le parlement, ou confirmation d'un projet dans le cas où le roi aurait refusé son consentement au projet, et avant soumission du projet au roi par le premier ministre pour signature, le texte peut être transmis à la Cour constitutionnelle pour qu'elle examine sa conformité à la constitution (art. 154).

La saisine se fait à l'initiative des représentants, des sénateurs ou des membres des deux chambres conjointes, en nombre égal à un dixième au moins des membres en exercice des deux chambres. Ils en soumettent la demande au président de la Chambre des représentants, au président du Sénat ou au président du parlement, selon le cas ; le président de la chambre qui reçoit l'avis le transmet à la Cour constitutionnelle pour décision et en informe sans retard le premier ministre.

Le premier ministre peut également saisir la Cour constitutionnelle ; il en informe sans retard le président de la Chambre des représentants et celui du Sénat.

Dans les deux cas, la requête doit être fondée sur le fait que les dispositions du projet sont contraires à celles de la constitution ou sont incompatibles avec elles (inconstitutionnalité matérielle), ou que le projet a été adopté en contravention avec les dispositions de la constitution (inconstitutionnalité formelle).

Tant que la Cour constitutionnelle est saisie, le premier ministre suspend la procédure de promulgation du projet de loi jusqu'à la décision.

Si la Cour constitutionnelle décide que les dispositions du projet de loi sont contraires à la constitution ou sont incompatibles avec elle, ou que le projet a été adopté en contravention avec les dispositions de la constitution et que les dispositions en cause constituent un élément essentiel du projet, celui-ci est invalidé.

Si la Cour constitutionnelle décide que les dispositions du projet de loi contreviennent à la constitution ou sont incompatibles avec elle, mais que les dispositions en cause ne constituent pas un élément essentiel du projet, ces seules dispositions sont invalidées.

Le contrôle de constitutionnalité s'applique *mutatis mutandis* à un projet de règlement du Sénat, de la Chambre des représentants ou du parlement, mais non encore publié à la *Gazette du gouvernement*.

Le premier ministre présente au roi le projet voté dans un délai de vingt jours. Le texte entre en vigueur dès publication à la *Gazette du gouvernement* (art. 150).

Les procédures spéciales : les lois organiques

L'Assemblée nationale joue un rôle important dans l'adoption des lois organiques, destinées à compléter la constitution. La constitution précise que les domaines suivants relèvent d'une loi organique : l'élection des représentants et la désignation des sénateurs ; l'organisation et les fonctions de la Commission électorale ; l'organisation et le statut des partis politiques ;

l'organisation du référendum ; la procédure devant la Cour constitutionnelle ; la procédure pénale visant les titulaires de fonctions politiques ; les fonctions du médiateur ; la lutte contre la corruption ; le contrôle des comptes publics.

Un projet de loi organique peut être présenté par trois autorités différentes : soit le Conseil des ministres ; soit des représentants en nombre égal à un dixième au moins des membres en exercice de la Chambre, ou des représentants et des sénateurs en nombre égal à un dixième au moins des membres en exercice des deux chambres ; soit la Cour constitutionnelle, la Cour suprême de justice ou les organes indépendants mentionnés dans la constitution dont le fonctionnement dépend de ces lois organiques (art. 139).

La principale différence avec l'examen des lois ordinaires réside dans le délai : les lois organiques doivent être examinées et approuvées dans un délai de cent-vingt jours à la Chambre des représentants et quatre-vingt-dix jours au Sénat. L'examen d'un projet de loi organique est effectué en trois lectures successives. Les votes consécutifs à la première lecture -vote portant sur l'acceptation en principe du projet de loi organique- et à la deuxième lecture -phase de l'examen détaillé-, sont acquis à la majorité des voix. Après la troisième lecture, une résolution doit être votée à la majorité absolue des membres composant l'assemblée concernée (art. 140).

Après l'adoption d'un projet de loi organique par le parlement et avant la transmission du texte au roi pour signature, le projet doit être soumis à la Cour constitutionnelle afin de contrôler sa conformité à la constitution. La Cour doit se prononcer dans le délai de trente jours à compter du jour de réception du texte (art. 141).

Si la Cour constitutionnelle décide que certaines dispositions du projet de loi sont inconstitutionnelles mais sont détachables du texte, ces dispositions demeurent sans effet et le texte peut être promulgué. Si la Cour décide que les dispositions en cause constituent un élément essentiel du projet et ne sont pas détachables, c'est l'ensemble du texte qui est invalidé.

En cas d'invalidation, le projet de loi organique est successivement renvoyé à la Chambre des représentants et au Sénat pour un nouvel examen. Dans ce cas, la Chambre des représentants et/ou le Sénat l'amende, à la majorité absolue des membres en exercice, afin de le rendre conforme à la constitution.

Les procédures spéciales : les lois de finances

Les lois de finances déterminent les ressources et les dépenses de l'Etat. Si la loi de finances correspondant à l'année budgétaire suivante n'est pas prise

dans les délais prévus par la constitution, il est fait application, dans l'intervalle, de la loi de finances de l'année budgétaire précédente.

Le projet de loi de finances est accompagné des documents justificatifs indiquant clairement les prévisions de recettes, les objectifs poursuivis, les programmes de dépenses publiques, ainsi que l'état financier et monétaire du pays. Les annexes au projet présentent une vue d'ensemble de la situation économique résultant des dépenses et de la fourniture des recettes ; ils décrivent les avantages et les déficits engendrés par les exemptions d'impôts spécifiques ; ils doivent justifier les obligations de refinancement, l'endettement de l'Etat, et l'état financier des entreprises publiques de l'année en cours et de l'année précédente.

Concernant l'examen d'un projet de loi de finances annuel, d'un projet de loi de finances rectificative ou d'un projet de loi de transferts de crédits budgétaires par le Sénat, celui-ci doit approuver ou rejeter le projet sans l'amender dans le délai de vingt jours à compter de la date à laquelle il lui est parvenu. A l'expiration de ce délai, le projet est réputé avoir été approuvé. Si le Sénat rejette le projet, la Chambre des représentants peut immédiatement procéder à son réexamen. En pareil cas, si la Chambre décide, à la majorité absolue des représentants en exercice, de confirmer le projet originel, ce dernier est réputé avoir été approuvé par le parlement.

Lors de l'examen par une chambre ou par une commission, est interdite toute proposition, motion ou mesure aboutissant à associer directement ou indirectement des parlementaires ou des membres d'une commission à l'utilisation des crédits budgétaires. Si les parlementaires, en nombre égal à un dixième au moins des membres en exercice, estiment que des activités ont conduit à associer directement ou indirectement des parlementaires ou des membres d'une commission à l'utilisation des crédits budgétaires, ils soumettent la question pour décision à la Cour constitutionnelle ; celle-ci rend sa décision dans le délai de sept jours à compter de la date de sa saisine. Si elle constate de telles activités, la proposition, motion ou mesure est automatiquement rejetée.

Les procédures spéciales : les lois pour l'administration de l'État

Cette catégorie de lois découle des « principes directeurs des politiques de l'État » énoncés au chapitre cinq de la constitution. Le gouvernement a l'obligation de proposer un plan pour mettre en œuvre ces politiques. Présenté au parlement, le plan se décline en lois qui sont l'objet d'une procédure spéciale. En vertu de cette dernière, le gouvernement peut

notamment, en cas de rejet par la chambre, demander la constitution d'une commission paritaire afin d'en accélérer l'adoption (art. 145).

Les décrets d'urgence

Le roi peut, en vue de préserver la sûreté nationale et la sécurité publique ou de prévenir une calamité publique, prendre des décrets ayant force de loi. Le décret est pris dans le seul cas où le Conseil des ministres estime qu'il y a urgence absolue.

A la réunion suivante du parlement, le Conseil des ministres lui soumet sans retard le décret pour ratification. Si le parlement n'est pas en session et si l'attente de l'ouverture d'une session ordinaire devait entraîner un retard excessif, le Conseil des ministres doit convoquer le parlement en session extraordinaire en vue de ratifier le décret.

Dans les cas suivants, le décret est réputé avoir été approuvé par le parlement et conserve sa valeur législative : soit la Chambre des représentants et le Sénat l'approuvent ; soit la Chambre des représentants l'approuve mais le Sénat la rejette et la Chambre des représentants confirme son approbation à la majorité absolue des députés en exercice.

Le décret est réputé avoir été rejeté par le parlement et devient caduque lorsque la Chambre des représentants le rejette, ou lorsque la Chambre des représentants l'approuve mais le Sénat le rejette et la Chambre ne confirme pas son approbation à la majorité absolue des voix des représentants en exercice.

Si un décret qui devient caduque avait pour effet de modifier ou d'abroger une loi, les dispositions de la loi en vigueur avant la modification ou l'abrogation reprennent effet à compter du jour où le refus de ratification du décret prend lui-même effet.

Le premier ministre fait publier l'approbation ou le rejet du décret à la *Gazette du gouvernement royal*. En cas de rejet, celui-ci prend effet le lendemain de cette publication.

Avant la ratification d'un décret par la Chambre des représentants ou le Sénat, des députés ou des sénateurs en nombre égal à un cinquième au moins des membres en exercice de chacune des deux chambres peuvent soumettre au président de leur chambre une requête afin de saisir la Cour constitutionnelle au motif que le texte n'aurait pas été pris en vue de préserver la sûreté nationale ou publique, ou pour prévenir une calamité publique, ou encore parce que l'exigence d'urgence absolue n'était pas satisfaite. Le président de chambre qui reçoit cette requête la transmet à la

Cour constitutionnelle dans le délai de trois jours. La saisine de la Cour suspend l'examen de la ratification du texte.

Si la Cour constitutionnelle décide que le décret n'est pas conforme aux conditions énoncées par la constitution, il demeure sans force de loi. La décision de la Cour doit être acquise aux deux tiers au moins des voix des membres de la Cour.

Si, pendant une session, il est nécessaire de prendre une loi en matière d'impôts, de redevances ou de gestion de devises, qui, eu égard aux intérêts de l'Etat, exige d'être examinée d'urgence et à huis clos, le roi peut prendre un décret ayant force de loi. Le texte doit être soumis à l'Assemblée nationale dans le délai de trois jours à compter du jour de sa publication à la *Gazette du gouvernement royal*. Les procédures de ratification de ce type de décret sont les mêmes que pour un décret ordinaire.

La compétence en matière de révision de la constitution

L'initiative d'une révision de la constitution peut être prise par le Conseil des ministres ; par le cinquième au moins des représentants en exercice ; par le cinquième au moins des membres en exercice des deux chambres réunies ; par un minimum de cinquante mille électeurs.

L'initiative de la révision prend la forme d'une proposition ou d'un projet de révision constitutionnelle. Il existe toutefois une limitation quant à l'objet de la révision : est interdite toute motion de révision qui aurait pour effet de changer la forme démocratique du gouvernement dans laquelle le roi est le chef de l'Etat, ou la forme de l'Etat.

Examen

Le parlement examine le projet de révision constitutionnelle en trois lectures.

Après la première lecture, qui porte sur l'acceptation de principe de la révision, le vote se fait par appel nominal et scrutin public. La révision doit être approuvée à la majorité absolue des membres en exercice des deux chambres réunies.

Promulgation

Une fois la résolution adoptée conformément aux règles et à la procédure ci-dessus, le projet de révision constitutionnelle est présenté au roi pour signature. Il entre en vigueur dès publication à la *Gazette du gouvernement royal*.

Le contrôle du gouvernement

Le contrôle recouvre les activités politiques des chambres par opposition à leur activité législative ou constitutionnelle ; il s'applique à une grande diversité d'opérations qui vont de la simple recherche d'informations à la critique de la politique suivie par le gouvernement, jusqu'à la mise en jeu de sa responsabilité.

De ce point de vue, la constitution reconnaît un rôle particulier à l'opposition parlementaire. Ainsi, quand le gouvernement est nommé par le roi, ce dernier désigne également le chef de l'opposition (qui est le responsable du parti non représenté au gouvernement ayant le nombre le plus important de parlementaires). Le chef de l'opposition siège comme membre de la plupart des comités de sélection des agences indépendantes ; il reçoit un salaire comparable à celui des membres du Conseil privé.

La déclaration de politique générale du gouvernement

Le Conseil des ministres appelé à gouverner doit, dans le délai de quinze jours à compter de la date de son entrée en fonctions, exposer son programme politique au parlement en précisant les initiatives qu'il compte prendre pour gouverner conformément aux « principes directeurs relatifs aux politiques fondamentales de l'Etat » inscrits dans la constitution. Cette demande d'investiture ne donne pas lieu à un vote de confiance.

Après cette déclaration de politique générale au parlement, le gouvernement établit un plan de travail pour l'année.

Les questions

Tout parlementaire a le droit de questionner oralement un ministre dans les domaines relevant de son autorité. Toutefois, le ministre a le droit de refuser de répondre si le Conseil des ministres estime que la sûreté nationale ou l'intérêt de l'Etat exige de retenir l'information (art. 156).

Lors de la séance hebdomadaire destinée à examiner les questions, le premier ministre ou le ministre concerné doit être présent pour répondre à une question par lui-même. Néanmoins, si le premier ministre ou le ministre concerné est dans l'incapacité ou l'impossibilité d'assister à la séance, il le notifie au président de la chambre à l'avance.

Les débats

Débat général au Sénat :

Des sénateurs en nombre égal à un tiers au moins des sénateurs en exercice ont le droit de déposer une motion de débat général au Sénat ; il

s'agit de demander au Conseil des ministres de procéder à une déclaration sur une question posée ou de s'expliquer sur les problèmes majeurs du gouvernement. Ce débat ne peut donner lieu au vote d'une résolution. Il ne peut être organisé qu'un seul débat général au Sénat par session.

Débat général pour avis :

Si un problème politique majeur se présente sur lequel le Conseil des ministres juge souhaitable de prendre l'avis des représentants et des sénateurs, le premier ministre peut demander au président du parlement l'organisation d'un débat général dans le cadre d'une réunion conjointe du parlement. En pareil cas, le parlement ne peut adopter de résolution concernant la question débattue

La motion de censure contre le gouvernement

La procédure fait l'objet d'une rationalisation, pour éviter son usage trop fréquent ou une adoption trop facile. Selon l'article 158 de la constitution, les conditions imposées aux parlementaires sont les suivantes : un projet de motion de censure ne peut être déposé que pendant une session ordinaire (et non pendant la session législative du parlement) ; l'initiative d'une motion n'est pas individuelle puisqu'il faut un cinquième des membres de la Chambre des représentants pour déposer une motion contre le gouvernement ; le texte doit mentionner le nom d'un nouveau premier ministre, ce qui signifie que la majorité qui tend à se dégager contre le gouvernement n'est pas purement négative mais doit pouvoir s'accorder sur le nom d'un successeur ; le vote a lieu le lendemain du débat général, ce qui évite les surprises ; il est acquis à la majorité absolue des membres composant la Chambre des représentants. Enfin, si la motion est rejetée, ses signataires ne peuvent en proposer une nouvelle pendant la session.

Si la motion est votée à la majorité absolue, le président de la Chambre des représentants soumet au roi le nom de la personne mentionnée dans le texte de la motion pour occuper les fonctions de premier ministre.

Une motion de censure peut être également déposée contre un ministre par un sixième des membres de la Chambre des représentants ; la procédure est identique.

L'approbation de certaines décisions importantes

La constitution du royaume de Thaïlande indique que le parlement doit donner son approbation à un certain nombre de décisions politiques importantes.

L'approbation de la nomination du régent

Si le roi ne nomme pas de régent ou bien s'il n'est pas en mesure de procéder à cette nomination pour cause de minorité légale ou autre motif, le Conseil privé soumet pour approbation au parlement le nom d'une personne apte aux fonctions de régent. Après approbation par le parlement, le président du parlement procède, au nom du roi, à la proclamation de la nomination de cette personne en qualité de régent.

A l'expiration du mandat de la Chambre des représentants ou en cas de dissolution de cette dernière, le Sénat exerce seul les fonctions du parlement pour l'approbation de la nomination du régent.

La révision de la loi de succession au trône

La révision de la loi dynastique de 1924 relative à la succession au trône est une prérogative du roi. A la demande de celui-ci, le Conseil privé rédige un projet de révision de la loi dynastique et le présente au roi pour examen. Une fois le projet de loi approuvé et signé par le roi, le président du Conseil privé en donne notification au président du parlement pour en informer ce dernier. Le président du parlement contresigne l'ordonnance royale ; la loi dynastique révisée entre en vigueur dès publication à la *Gazette du gouvernement royal*.

A l'expiration du mandat de la Chambre des représentants ou en cas de dissolution de cette dernière, le Sénat exerce les fonctions du parlement pour constater la révision de la loi dynastique.

La succession au trône

En cas de vacance du trône et si le roi a déjà nommé son héritier en vertu de la loi dynastique, le Conseil des ministres en donne notification au président du parlement ; celui-ci convoque alors le parlement et il invite l'héritier désigné à monter sur le trône.

En cas de vacance du trône survenant sans que le roi ait nommé d'héritier, le Conseil privé soumet le nom du successeur au trône au Conseil des ministres, pour être ensuite soumis au parlement pour approbation. A cette fin, il est possible de soumettre le nom d'une princesse. Après approbation du parlement, le président de l'Assemblée invite le successeur désigné à monter sur le trône.

A l'expiration du mandat de la Chambre ou en cas de dissolution, le Sénat exerce les fonctions du parlement dans ce domaine.

L'approbation de la déclaration de guerre

Il est de la prérogative du roi de déclarer la guerre avec l'approbation du parlement.

La résolution d'approbation doit être adoptée aux deux tiers au moins des membres en exercice des deux chambres réunies.

A l'expiration du mandat de la Chambre des représentants ou en cas de dissolution, le Sénat remplit la fonction d'approbation assignée au Parlement ; la résolution correspondante est adoptée aux deux tiers au moins des voix des sénateurs en exercice.

L'approbation d'un traité

Il est de la prérogative du roi de conclure les traités avec d'autres pays ou organisations internationales. Tout traité portant modification du territoire thaïlandais ou de territoires extérieurs sur lesquels la Thaïlande exerce sa souveraineté, tout traité nécessitant une loi pour sa mise en œuvre, tout traité ayant trait à la sécurité économique et sociale du pays, ou entraînant des obligations significatives en matière commerciale, financière ou budgétaire doit être approuvé par le parlement. Le délai pour l'examen est de soixante jours à compter de la date de réception du texte.

Avant l'examen parlementaire, le Conseil des ministres rend publiques les informations concernant le texte et fait organiser une audition publique. Il transmet au parlement le relevé des négociations.

Le choix des titulaires de certaines fonctions

Le rôle et les attributions concernant l'approbation, la recommandation ou le choix d'une personne apte à exercer des fonctions prescrites dans la constitution sont classés en trois types.

Le Sénat donne son approbation et son avis au roi sur les nominations dans les organismes suivants

La nomination par le roi du président et des juges de la Cour constitutionnelle -soit neuf membres- doit être approuvée par le Sénat ; ce dernier choisit parmi des magistrats de la Cour suprême de justice (3) et de la Cour administrative suprême (2), des juristes qualifiés (2) et des personnalités qualifiées dans le domaine des sciences politiques, de l'administration publique avec une expertise confirmée sur les affaires de l'Etat.

Il en est de même pour les cinq membres de la Commission électorale composée d'un président et de quatre membres ; pour les trois membres de la Commission du médiateur (dont un président) ; pour les neuf membres de la

Commission nationale de lutte contre la corruption composée d'un président et de huit membres ; pour les sept membres de la Commission de contrôle des comptes publics et du contrôleur général des comptes ; pour les sept membres de la Commission nationale des droits de l'homme.

Le Sénat approuve le choix d'autres autorités

Le Sénat doit donner son accord aux choix effectués par le Conseil de la magistrature administrative pour pourvoir aux postes de juges de la Cour administrative suprême et à la nomination du président de la Cour administrative suprême.

Il se prononce également sur la résolution de la commission des procureurs relative à la nomination et la cessation des fonctions du procureur général ; ainsi qu'à celle de la Commission nationale de lutte contre la corruption concernant la nomination du secrétaire général de la Commission nationale de lutte contre la corruption.

Le Sénat choisit

- deux membres du Conseil de la magistrature judiciaire.
- deux membres du Conseil de la magistrature administrative.

Afin d'approuver, de recommander ou de choisir une personne apte à exercer des fonctions prescrites dans la constitution, le Sénat nomme une commission chargée de vérifier les antécédents, la conduite et le comportement éthique des candidats proposés et de réunir les éléments requis dans un rapport destiné à l'ensemble des sénateurs. Le règlement intérieur du Sénat établit la procédure à suivre pour la constitution et le fonctionnement de la commission.

La révocation des titulaires de certaines fonctions

Le Sénat est habilité par la constitution à engager une procédure de révocation à l'encontre des autorités suivantes : le premier ministre et les ministres, les parlementaires, le président de la Cour suprême, le président de la Cour constitutionnelle, le président de la Cour administrative suprême, le procureur général, les juges de la Cour constitutionnelle, les membres de la Commission électorale, le médiateur, les membres de la Commission de contrôle des comptes publics, les juges, les procureurs, les hauts fonctionnaires, les dirigeants d'organismes publics du niveau du département ou du ministère, les membres des états-majors des armées et le commandant suprême, le commissaire général de police, le secrétaire permanent

d'administration de Bangkok, les commissaires, les dirigeants d'entreprises publiques.

Les causes de la révocation

Elles concernent la situation patrimoniale de la personne concernée : se trouver en situation de richesse anormale, ou être soupçonné de corruption. Elles portent également sur un possible conflit d'intérêt. Elles visent enfin les abus de pouvoirs et les violations des règles de la déontologie.

La procédure

L'initiative appartient aux représentants (en nombre égal au quart au moins des représentants en exercice) ; aux électeurs (un minimum de vingt mille électeurs) ; aux sénateurs (en nombre égal à un quart au moins des sénateurs en exercice).

Les initiateurs remettent au président du Sénat une réclamation demandant à la chambre d'adopter une résolution à l'effet de révoquer le titulaire d'une autorité mentionnée plus haut.

Dès réception de la demande, le président du Sénat soumet l'affaire pour investigation à la Commission nationale de lutte contre la corruption. Au terme de l'enquête, cette dernière soumet un rapport au Sénat. Ce rapport précise si et dans quelle mesure l'accusation contenue dans la demande est fondée ainsi que les évidences réunies et formule des recommandations. Si la Commission estime que l'accusation contenue dans la demande est pertinente, elle peut établir un rapport séparé sur l'accusation et le soumettre sans attendre au Sénat.

Si la Commission adopte, à la majorité de ses membres en exercice, une résolution concluant que l'accusation est fondée, la personne qui fait l'objet de l'accusation cesse ses fonctions à compter de la date de la résolution en attendant l'adoption de la résolution sénatoriale. Le président de la Commission soumet le rapport, les documents disponibles et l'avis de la Commission au président afin que le Sénat procède à son examen et au procureur général en vue d'engager des poursuites auprès de la chambre pénale de la Cour suprême pour les titulaires de fonctions publiques. Si la Commission nationale de lutte contre la corruption estime l'accusation infondée, cette accusation demeure sans effet.

Après réception du rapport, le président du Sénat convoque une séance spéciale afin d'examiner l'affaire sans retard. Si le président de la Commission nationale de lutte contre la corruption soumet le rapport alors que le Sénat n'est pas en session, le président du Sénat en informe le président du

parlement afin de solliciter le roi de convoquer le parlement en session extraordinaire (par une ordonnance royale).

Les votes au Sénat ont lieu au scrutin secret. Les sénateurs disposent de la liberté de vote. Toute résolution de révocation doit être adoptée par les trois cinquièmes au moins des voix des sénateurs en exercice. La résolution prise par le Sénat est définitive ; aucune demande de révocation de la personne concernée n'est recevable pour le même motif, cela sans préjudice du procès intenté devant la chambre pénale de la Cour suprême pour les titulaires des fonctions politiques.

Lorsqu'un membre de la Commission nationale de lutte contre la corruption fait l'objet d'une procédure de révocation, au motif qu'il a agi injustement, violé délibérément la constitution ou la loi, ou bien s'est mis dans une situation de nature à nuire gravement à la dignité de ses fonctions, la résolution sénatoriale doit être adoptée par les trois quarts au moins des voix des sénateurs en exercice.

La sanction

Quiconque est révoqué cesse d'exercer ses fonctions ou est relevé de ses fonctions publiques, à compter de la date de l'adoption de la résolution du Sénat. La personne concernée est privée pendant cinq années du droit d'exercer des fonctions politiques ou publiques.

Chapitre 4

LE GOUVERNEMENT

Le chapitre IX de la constitution est intitulé « le Conseil des ministres » et donne ainsi une existence constitutionnelle au gouvernement en tant qu'organe collectif.

Cependant, l'absence du terme « gouvernement » conduit à s'interroger sur la réalité d'un véritable organe exécutif, et plus généralement sur l'existence d'une séparation des pouvoirs. On a déjà noté la formulation de l'article 3 de la constitution : « la souveraineté appartient au peuple. Le roi l'exerce par l'intermédiaire de l'Assemblée nationale, du Conseil des ministres, des juridictions ». Il semble que, malgré les apparences institutionnelles, la séparation des pouvoirs soit étrangère à la tradition thaïlandaise et au droit positif actuel. C'est ainsi que l'existence d'une possibilité de réglementation autonome par voie de décret royal (ayant valeur de loi) équivaut à un véritable partage de la fonction législative entre le roi et le parlement ; de même, la constitution l'autorise à intervenir aussi bien dans le domaine législatif que judiciaire... On pourrait multiplier les exemples qui soulignent l'unité fondamentale du pouvoir politique entre les mains du roi, même si la constitution organise une répartition techniques des compétences étatiques entre différents organes. Mais cette répartition n'est que technique par rapport au principe politique fondamental de l'unité du pouvoir.

1 - L'organisation gouvernementale

Il s'agit de présenter les étapes de la formation d'un gouvernement ; puis sa structure et le statut de ses membres ; enfin sa responsabilité, dont la mise en jeu peut provoquer la fin des fonctions des ministres individuellement, ou du gouvernement tout entier.

La formation du gouvernement

Elle a généralement lieu à la suite d'une élection générale. Elle est prévue par les articles 171 à 173 de la constitution et se décompose en quatre phases.

Dans un premier temps, le nom d'un candidat au poste de premier ministre est présenté au roi par un cinquième au moins des membres de la

Chambre des représentants (autrement dit, cent représentants), dans un délai de trente jours à compter du début de la législature (art. 172).

Dans un deuxième temps, la résolution proposant au roi le nom d'un premier ministre est soumise au vote de la Chambre ; elle doit recueillir la majorité absolue des suffrages, lors d'un vote public. Si le texte ne rassemble pas la majorité absolue dans un délai de trente jours, le président de la Chambre propose au roi le nom de la personne qui a recueilli le plus grand nombre de suffrages (art. 173).

Dans un troisième temps, le roi nomme le premier ministre et les membres du gouvernement qui ne peut comporter plus de trente-cinq ministres (art. 171). Cette disposition qui fixe limitativement le nombre des ministres est assez exceptionnelle en droit comparé ; elle vise sans doute à empêcher les cabinets dictés par des calculs parlementaires. La plupart des gouvernements en Thaïlande s'appuient en effet sur une coalition plus ou moins large de partis, chacun attendant d'être représenté au sein du gouvernement. Il faut cependant souligner que cette limitation constitutionnelle porte sur le nombre de ministres, et non sur le nombre de départements ministériels ; un même ministre peut en effet cumuler plusieurs portefeuilles.

Intervient ensuite l'investiture parlementaire proprement dite : le Conseil des ministres appelé à gouverner doit, dans le délai de quinze jours à compter de la date de son entrée en fonctions, exposer son programme politique au parlement en précisant les initiatives qu'il compte prendre pour gouverner conformément aux « principes directeurs relatifs aux politiques fondamentales de l'Etat » inscrits dans la constitution. Cette demande d'investiture ne donne pas lieu à un vote de confiance (art. 179).

Après cette déclaration de politique générale au parlement, le gouvernement établit un plan de travail pour l'année.

Le premier ministre

L'autorité du gouvernement tient à celle de son chef : le premier ministre. Ce dernier est le leader du parti dominant de la coalition qui a obtenu la majorité, ou du parti qui est à lui seul majoritaire. Dans cette dernière hypothèse, on peut considérer que le leader, connu à l'avance (tel était le cas pour Thaksin en 2007 ou pour sa sœur en 2011) est littéralement plébiscité par les électeurs.

Comme dans la plupart des régimes comparables, le premier ministre en Thaïlande occupe donc une place centrale parce qu'il apparaît avant tout comme le chef du parti ou de la coalition ayant remporté les élections

parlementaires. Il (ou elle) est le véritable détenteur du pouvoir politique. Son autorité reste cependant conditionnée par la cohésion de sa majorité.

Durant les deux dernières décennies, la Thaïlande a connu plusieurs premiers ministres successifs, aux tempéraments très différents.

Après le coup d'Etat de 1992, Anand Panyarachun, un homme d'affaires respecté, fut nommé premier ministre par les auteurs du coup d'Etat. Son style était technocratique, orienté vers l'efficacité ; il recherchait des résultats tangibles sans se soucier des considérations politiques qui peuvent entraver l'action des élus.

Le retour à la démocratie en 1993 vit l'élection de Chuan Leekpai, juriste et homme politique ; son programme était de mettre fin à la corruption et aux coups d'Etat militaires. Comme son prédécesseur, son style était méthodique, précautionneux, attentif aux procédures légales. Son humilité tenait à sa personnalité, mais aussi au fait qu'il dirigeait une coalition politique très fragile. Il manquait incontestablement de charisme auprès de la population.

Après la chute de son gouvernement en 1995, la relève fut assurée par un politicien de carrière, Banharn Silpa-archa. Ce dernier en revint au style traditionnel de la politique thaïlandaise : les négociations de couloir et les alliances entre factions. Ce faisant, il se révéla incapable de satisfaire les demandes de *leadership* qui émergeaient en Thaïlande dans les dernières années du XX^e siècle ; de plus, il était incapable de communiquer en anglais, sa connaissance des problèmes économiques était limitée et il manquait enfin de vision globale.

Il fut suivi par l'ancien général Chavalit Yongchaiyudh dont la principale contribution fut de déployer des efforts pour assister les fermiers pauvres des régions rurales, qui sont majoritaires dans l'électorat thaïlandais. Cependant, bien qu'il leur ait promis la prospérité en l'espace d'une génération, son gouvernement ne mit aucune mesure en place pour les fermiers de l'*Isan*. Son incapacité à faire face à la crise de 1997, aggravée par les divisions internes de sa majorité, causa sa chute.

Ancien officier de police, mais surtout dirigeant de sociétés et homme d'affaires, Thaksin Shinawatra fut le premier chef de gouvernement thaïlandais à disposer d'une aussi large majorité au parlement. Son style de gouvernement contrastait singulièrement avec celui de ses prédécesseurs : Thaksin fut le premier homme politique thaïlandais à reproduire l'allure des politiciens nord-américains et à utiliser les méthodes de marketing politique en vogue aux États-Unis. C'est ainsi qu'il fit mener des analyses d'opinion pour recueillir les vœux des électeurs et formuler un programme politique et une plate-forme partisane qui leur correspondraient. Bien que cette méthode

fût qualifiée de populiste par ses adversaires, son succès fut indéniable. Mais par la suite il en vint -comme l'avaient fait un siècle plus tôt les Ford, Carnegie, Vanderbilt, Rockefeller aux États-Unis- à utiliser l'argent et le contrôle des médias pour protéger et accroître sa fortune personnelle... Du point de vue du *leadership*, sa formation de dirigeant d'entreprise l'inclinait à gouverner de façon directive plutôt que par la recherche d'un consensus. Considérant qu'un pays se dirige comme une entreprise, il estimait que les résultats obtenus parlaient en sa faveur. Mais beaucoup ont estimé que le conflit d'intérêt était trop évident entre les affaires nationales et sa fortune personnelle...

Le statut du premier ministre et des ministres

Le premier ministre doit être membre de la Chambre des représentants. Pour se prémunir contre la domination d'un chef de parti qui tenterait de monopoliser le pouvoir dans le temps, l'article 171 indique que le premier ministre ne peut occuper le poste pendant plus de huit années consécutives (c'est-à-dire deux législatures consécutives).

Les conditions pour être premier ministre et ministre sont posées dans l'article 174 : posséder la nationalité thaïe, être âgé d'au moins trente-cinq ans, être titulaire d'un diplôme universitaire au moins comparable au *Bachelor's degree*, ne pas être sénateur ou l'avoir été depuis moins de deux ans, ne pas être frappé des inéligibilités et incompatibilités qui concernent les représentants. L'incompatibilité principale concerne l'exercice de toute activité professionnelle, commerciale ou industrielle et de tout emploi public qui pourrait placer le ou la ministre en position de conflit d'intérêts (art. 269).

En revanche, un ministre peut cumuler ses fonctions avec celles de représentant, puisque l'article 177 précise qu'un ministre parlementaire doit s'abstenir de participer aux votes sur des sujets qui relèvent de ses compétences ministérielles. *A contrario*, cette disposition indique qu'un ministre peut ne pas être parlementaire.

De même, les immunités (irresponsabilité et inviolabilité) des parlementaires sont étendues aux ministres, même les ministres non parlementaires. C'est le roi qui met fin aux fonctions d'un ministre sur proposition du premier ministre (art. 183).

La responsabilité des ministres

La responsabilité des ministres peut revêtir deux formes : une responsabilité pénale, exclusivement individuelle ; une responsabilité

politique collective ou individuelle. Dans le droit parlementaire des pays occidentaux, bien que la responsabilité politique soit issue de la responsabilité pénale, la responsabilité des ministres se ramène essentiellement à la première, la seconde restant tout à fait exceptionnelle. En droit thaïlandais, il existe une certaine tendance à la confusion entre les deux. Cependant, la responsabilité politique demeure la plus courante.

La responsabilité politique

L'article 178 pose le principe de la responsabilité individuelle des ministres (pour la gestion des affaires qui relèvent d'eux) et collective du gouvernement (pour la politique générale du gouvernement). La seconde est la plus importante : le gouvernement fonctionne en effet en tant qu'organe collégial devant présenter un front uni face au parlement et à l'opinion publique ; chaque ministre doit donc, après des échanges de vues au sein du gouvernement accepter de défendre les décisions arrêtées en commun ou démissionner. Tel est le principe de responsabilité collective du gouvernement.

Elle est mise en œuvre par la Chambre des représentants par le biais d'une motion de censure.

La procédure fait l'objet d'une rationalisation, pour éviter son usage trop fréquent ou une adoption trop facile. Selon l'article 158 de la constitution, les conditions imposées aux parlementaires sont les suivantes : l'initiative d'une motion n'est pas individuelle puisqu'il faut un cinquième des membres de la Chambre des représentants pour déposer une motion contre le gouvernement ; le texte doit mentionner le nom d'un nouveau premier ministre, ce qui signifie que la majorité qui tend à se dégager contre le gouvernement n'est pas purement négative mais peut s'accorder sur le nom d'un successeur ; le vote a lieu le lendemain du débat général, ce qui évite les surprises ; il est acquis à la majorité absolue des membres composant la Chambre des représentants. Enfin, si la motion est rejetée, ses signataires ne peuvent en proposer une nouvelle pendant la session.

Si la motion est votée à la majorité absolue, le président de la Chambre des représentants soumet au roi le nom de la personne mentionnée dans le texte de la motion pour occuper les fonctions de premier ministre. Une motion de censure peut être également déposée contre un ministre par un sixième des membres de la Chambre des représentants ; la procédure est identique.

La responsabilité pénale

En dépit du caractère parlementaire du régime, la constitution prévoit la responsabilité pénale du premier ministre (ainsi que des ministres et des titulaires de fonctions officielles) selon une procédure comparable à celle de l'*impeachment* du régime présidentiel. Introduites dans la constitution de 1997 pour la première fois, ces dispositions sont destinées à réprimer la corruption et l'abus de pouvoir. Le Sénat en est un rouage essentiel.

La constitution (art. 164) prévoit qu'un quart du nombre total des parlementaires, ou vingt-mille électeurs, ou un quart des membres du Sénat (lorsque les accusations concernent un sénateur) peuvent soumettre au président du Sénat une plainte contre un détenteur de l'autorité publique : premier ministre, membres du gouvernement, membres du parlement, présidents de la Cour suprême, de la Cour constitutionnelle, de la Cour administrative suprême ou encore procureur général (la liste figure dans l'article 270). La procédure suppose une enquête de la Commission nationale de lutte contre la corruption qui prépare un rapport, soumis au Sénat, établissant les faits et les responsabilités. Si la Commission adopte une résolution à la majorité absolue de ses membres, la personne accusée est suspendue immédiatement et l'affaire est transmise au procureur général de la Cour suprême. L'affaire est également examinée par le Sénat qui peut adopter une résolution ayant pour but de révoquer l'autorité incriminée. L'article 274 de la constitution indique que la résolution doit être adoptée à la majorité des trois cinquièmes des sénateurs ; la décision du Sénat est sans appel. La personne condamnée ne pourra détenir aucune responsabilité gouvernementale ou fonction politique pendant les cinq années suivantes.

2 - Les attributions du gouvernement

Plusieurs dispositions de la constitution ont trait aux pouvoirs du gouvernement et permettent d'en cerner les contours. Ce sont notamment les articles 171 et 176 qui évoquent le rôle politique général du gouvernement, 195 qui précise que tous les actes du roi sont contresignés par les ministres, et 181 qui pose des limites aux pouvoirs du gouvernement.

Leur combinaison permet de détailler les attributions du gouvernement et de préciser leur répartition entre le premier ministre et les ministres.

La fonction gouvernementale

Selon l'article 171, la mission du gouvernement est d'administrer les affaires de l'Etat et d'en rendre compte de manière collective.

Cette formulation générale rend compte d'une réalité politique : le gouvernement est le seul organe politique qui soit à la fois d'impulsion et d'action, c'est-à-dire capable d'élaborer une politique et de la mettre en œuvre. Il dispose en effet des services administratifs et techniques susceptibles d'envisager une politique d'ensemble, d'établir des projets précis, de réaliser des programmes et plus généralement de régler les affaires et les problèmes considérés sous leur aspect concret. Autant de tâches que ne pourrait assurer une assemblée. C'est pourquoi le gouvernement est l'élément moteur et dynamique de tout le système politique. Il est l'auteur et le réalisateur de la politique nationale, les organes parlementaires n'ayant plus ensuite qu'à approuver et à contrôler.

Ce pouvoir est cependant encadré par le chapitre cinq de la constitution détaillant les « principes directeurs des politiques nationales ». En effet, le Conseil des ministres doit préparer et présenter à l'Assemblée nationale un plan de mise en œuvre de ces politiques nationales ; il doit chaque année rendre compte des résultats obtenus au regard de ces principes devant les parlementaires. Toute initiative gouvernementale, tout projet de loi peut être contesté devant les juridictions administratives ou la Cour constitutionnelle au nom de ces principes constitutionnels. Ces derniers concernent : le soutien à la monarchie, aux forces armées et la sécurité nationale ; la mise en œuvre d'un développement économique et social durable ; la décentralisation et l'autonomie du gouvernement local ; la promotion de l'intégrité des fonctionnaires et de la bonne gouvernance ; le développement de la santé pour tous et de l'éducation ; la généralisation de l'État de droit et la protection effective des libertés fondamentales. La constitutionnalisation de ces principes peut être analysée comme la conséquence de l'absence d'engagement idéologique de la part des partis politiques : ces principes sont mentionnés dans la constitution afin d'obliger chaque gouvernement à s'y conformer et les mettre en œuvre. Mais dans le même temps ils limitent sa liberté d'initiative...

Le pouvoir réglementaire

L'article 187 de la constitution prévoit qu'« il est de la prérogative du roi de prendre un décret ne contrevenant pas à la loi ».

Les articles 184 et 186 lui donnent la possibilité de prendre des « décrets d'urgence » pour protéger la santé publique et la sécurité économique, ou pour faire face à une catastrophe naturelle. Cette disposition vise à permettre au roi d'intervenir en période exceptionnelle, lorsque le gouvernement auquel est délégué l'exercice du pouvoir exécutif par la constitution est dans l'impossibilité de remplir sa mission. Soumis à l'accord du Conseil des

ministres (qui apprécie si les conditions posées par l'article 184 sont réunies), ces décrets royaux « d'urgence » doivent être présentés par le gouvernement à l'Assemblée nationale et ratifiés par cette dernière sous peine de caducité.

Les pouvoirs d'urgence

L'attribution de pouvoirs d'urgence au gouvernement est une constante des constitutions thaïlandaises depuis plusieurs décennies. La constitution de 2007 ne faillit pas à la règle.

Un décret d'urgence peut être pris par le roi, sur les conseils du cabinet, quand ce dernier estime qu'il est nécessaire à la protection de la sécurité nationale, de la santé publique ou afin de prévenir une calamité publique. Le décret doit être soumis à l'Assemblée nationale sans délai et n'entre en vigueur qu'après l'approbation des deux chambres ; il peut être soumis à la Cour constitutionnelle dans un délai de trois jours par un cinquième des membres de chaque assemblée. Le décret d'urgence le plus récent -et l'un des plus controversés- a été adopté en 2005 en rapport avec les troubles et les attentats dans les provinces du sud. Le décret donnait au premier ministre le pouvoir d'ordonner des écoutes téléphoniques, de censurer la presse, de limiter la liberté de réunion et de manifestation, de confisquer la propriété privée et de détenir les suspects dans des lieux secrets sans inculpation ; il transférait également toute l'autorité gouvernementale sur la zone soumise à la déclaration d'urgence entre les seules mains du premier ministre. Ces pouvoirs étaient exercés sans contrôle judiciaire et bénéficiaient d'une immunité quant aux conséquences légales. Le décret fut l'objet d'un débat public intense à partir de 2005 jusqu'à l'adoption de la loi sur la sécurité nationale de 2008.

La loi sur la sécurité nationale du 20 décembre 2007 –entrée en vigueur le 28 février 2008- encadre les activités du « bureau des opérations de sécurité interne » (*ISOB*) chargé de formuler la politique nationale de sécurité mise en œuvre par un « commandement des opérations de sécurité interne » (*ISOC*) ; ce dernier donne des instructions aux fonctionnaires civils. L'*ISOC* date des années 1960 et 1970, à l'époque du combat contre l'insurrection communiste. Le premier ministre Thaksin avait, en 2002, substantiellement réduit le rôle et les pouvoirs de cet organisme, ainsi que l'influence de l'armée dans sa direction. Après le coup d'Etat de 2006, il fut rétabli dans ses pouvoirs antérieurs et l'armée reprit son rôle, bien que l'*ISOC* relève toujours du bureau du premier ministre. La loi de 2008 formule des restrictions à plusieurs libertés fondamentales pourtant inscrites dans la constitution de 2007 : les officiers relevant du bureau des opérations de sécurité interne ont

des pouvoirs de police administrative et judiciaire, y compris le pouvoir d'utiliser la force pour arrêter et détenir des individus, procéder à des fouilles dans des propriétés privées, mener leurs enquêtes par tous moyens appropriés... Comme le décret de 2005, la loi accorde l'immunité à tout agent intervenant pour sa mise en œuvre.

3 - Les moyens d'action du gouvernement

Pour mettre en œuvre sa politique, le gouvernement dispose d'un appareil administratif qui assure la préparation et l'exécution des décisions prises.

Le Conseil d'Etat

Inspiré du Conseil d'Etat français, le Conseil d'État est consulté par le gouvernement sur l'ensemble des textes législatifs et réglementaires. Créé en 1874, il prend après la révolution, en 1933, la forme d'un organe consultatif du gouvernement, sans avoir de rôle juridictionnel. La fonction juridictionnelle est en effet confiée à la commission des pétitions, première juridiction administrative du royaume, chargée de trancher les litiges entre les citoyens et l'administration. En 1979, le Conseil d'État se voit confier, en plus de sa fonction consultative, le règlement du contentieux. Toutefois, l'idée d'une répartition des fonctions juridictionnelles et consultatives entre deux organes différents finit par être privilégiée : en 1999, une loi organise la mise en place des juridictions administratives, alors que la fonction consultative demeure réservée au Conseil d'État.

Le Conseil d'État rend un avis juridique consultatif dans deux cas : sur les textes législatifs et réglementaires présentés par le gouvernement ; sur les demandes présentées par le premier ministre, les ministres et les différentes administrations du royaume (préfectures, établissements publics, collectivités locales, agences gouvernementales, entreprises publiques). Dans le premier cas, le Conseil d'État effectue une analyse juridique du texte sans se prononcer sur son opportunité politique : il s'agit d'assurer la cohérence du projet par rapport aux textes déjà existants ; il s'agit également d'assurer la conformité du texte avec la législation antérieure et avec les principes généraux du droit ; il s'agit enfin de vérifier la bonne rédaction des textes. Dans le second cas, le Conseil d'État éclaire l'administration sur le sens à donner aux textes une fois qu'ils sont adoptés, en expliquant la manière d'appliquer et d'interpréter les textes en vigueur. De cette manière le Conseil d'État contribue à un meilleur fonctionnement de l'administration.

Bien que consultatifs, les avis du Conseil d'État sont publics et leur contenu est souvent relayé par la presse. Ils sont rendus dans un délai moyen de trois à quatre mois après la présentation par le gouvernement. L'intégrité et l'impartialité des membres du Conseil d'État, qui travaillent en dehors de toute contingence politique, confèrent aux avis rendus leur légitimité. Les membres du Conseil d'État, au nombre d'une centaine, sont nommés par le premier ministre parmi les juristes qualifiés : directeurs d'administration centrale, professeurs des Universités, magistrats des juridictions administratives et judiciaires, procureurs... Ils sont assistés dans leurs tâches quotidiennes par près de deux cent fonctionnaires de l'Office du Conseil d'État, dont beaucoup ont étudié le droit à l'étranger.

L'administration

D'après la loi portant réforme de l'administration centrale de 2002, il existe statutairement vingt ministères dotés de la personnalité juridique (de même qu'il existe également dix agences publiques indépendantes), y compris le bureau du premier ministre qui est, en outre, chargé de coordonner les activités des autres ministères⁸¹.

Chacun des ministères est organisé d'une manière similaire : le ministre exerce une autorité politique et dirige l'ensemble des services du ministère (il peut être assisté par un ou plusieurs vice-ministres) ; le secrétaire permanent exerce une autorité administrative : il est notamment responsable de la bonne

⁸¹ L'article 5 de la loi portant réforme de l'administration centrale comporte la liste suivante :

1. Le Bureau du premier ministre
2. Le ministère de la Défense
3. Le ministère des Finances
4. Le ministère des Affaires étrangères
5. Le ministère du Tourisme et du Sport
6. Le ministère du Développement sociale et de la stabilité humain
7. Le ministère de l'Agriculture et des coopératives
8. Le ministère des Transport
9. Le ministère des Ressources naturelles et de l'Environnement
10. Le ministère de la Technologie d'informatique et de la Télécommunication
11. Le ministère de l'Energie
12. Le ministère du Commerce
13. Le ministère de l'Intérieur
14. Le ministère de la Justice
15. Le ministère du Travail
16. Le ministère de la Culture
17. Le ministère de la Science et de la Technologie
18. Le ministère de l'Education
19. Le ministère de la Santé publique

marche des services et doit s'assurer de la mise en œuvre des décisions prises par le ministre.

Les services sont regroupés dans des directions (*krom*), qui comprennent des divisions (*kong*), elles-mêmes partagées en sections (*phanaek*). Chaque direction dispose d'un statut qui lui est propre ; spécialisée sur un domaine particulier relevant du ministère, elle est l'unité essentielle pour l'établissement du budget. Elle est dirigée par un directeur général, supérieur hiérarchique des fonctionnaires et responsable des performances de sa direction.

Cette administration est l'objet des critiques habituellement adressées aux administrations centralisées : les fonctionnaires inférieurs, souvent nombreux et incompetents, répugnent à prendre les décisions et préfèrent renvoyer les affaires au niveau supérieur ; ceci est cause d'encombrement et de ralentissement au niveau du secrétaire permanent. La même tendance se retrouve chez les sous-secrétaires permanents ; aussi, des affaires de moyenne importance remontent-elles jusqu'au Conseil des ministres, surchargé de problèmes, alors que leur solution aurait dû intervenir à un niveau moins élevé de la hiérarchie. Mais cet afflux au sommet n'est pas refusé par les ministres, en particulier le premier ministre qui peut ainsi contrôler personnellement le détail de chaque politique.

La fonction publique

La fonction publique thaïlandaise est directement issue de la bureaucratie qui servait le roi à l'époque de la monarchie absolue. Originellement formée de membres de la famille royale et de l'aristocratie, l'administration centrale fut réorganisée à la fin du XIX^e siècle ; son recrutement fut modifié pour ressembler à celui en vigueur dans les pays européens, faisant une large place à la méritocratie. Les fonctionnaires recevaient un traitement fixe et régulier et devaient travailler à des horaires déterminés.

Les statistiques récentes indiquent que la fonction publique nationale compte 380 000 fonctionnaires, 470 000 enseignants du primaire et du secondaire, 56 000 enseignants de l'Université, 219 000 policiers, 7 000 juges et 2 800 procureurs ; la fonction publique locale comprend 225 000 agents. Il est interdit à ses fonctionnaires d'occuper une responsabilité politique.

La loi sur la fonction publique de 2008 a pour but de consolider la hiérarchie des structures administratives. Chaque département administratif est dirigé par un secrétaire permanent ; au niveau inférieur, chaque agence gouvernementale a son propre directeur et directeur adjoint. Le recrutement est organisé sur la base du mérite, les candidats disposant des qualifications

nécessaires passant des concours. Cependant, les candidats aux fonctions les plus importantes telles que celles de chef de département ou d'agence gouvernementale, sont nommés par le ministre compétent ; leur nomination doit ensuite être approuvée par le Conseil des ministres. C'est ainsi que les fonctionnaires sont aujourd'hui -pour la plupart- des experts ou des spécialistes dans leur domaine de compétence.

La Commission de la fonction publique (*Civil Service Commission*) joue un rôle déterminant dans la gestion de l'administration ; elle est présidée par le premier ministre ou son adjoint et comprend le ministre des Finances, le directeur du budget, le secrétaire général du bureau du développement économique et social, ainsi que cinq à sept commissaires nommés pour un mandat renouvelable de trois ans. La Commission est chargée de conseiller le Conseil des ministres sur la politique de gestion des ressources humaines ; elle formule des recommandations concernant le montant des salaires, la gestion du personnel, la formation continue (incluant des bourses de formation). Elle joue enfin un rôle disciplinaire en faisant respecter la loi sur la fonction publique.

Le gouvernement Thaksin a lancé au début des années 2000 une grande réforme de l'administration et de la fonction publique. Il s'agissait de donner au gouvernement une plus grande latitude dans le choix des titulaires des postes les plus importants, de réorganiser les départements et les agences gouvernementales, d'introduire de nouvelles formes de gestion basée sur la philosophie du *new public management* (NPM) : le premier ministre voulait ainsi briser les résistances et la force d'inertie de l'administration, généralement opposée à ses initiatives. Les changements qui en ont résulté dans l'administration centrale n'ont fait que renforcer la centralisation.

La politique anti-corruption

La constitution de 2007 tente d'imposer les valeurs d'honnêteté et de transparence et de sanctionner les comportements contraires à l'éthique afin d'encadrer l'activité des responsables politiques et des fonctionnaires et de les empêcher d'abuser de leur position. La litanie des vertus attendues de la part des fonctionnaires, des responsables de l'État ainsi que des politiciens figure dans l'article 279 de la constitution ; elle est détaillée dans la législation et des codes de bonne conduite. Les fonctionnaires doivent adhérer aux principes d'intégrité et de justice ; ils doivent remplir leurs fonctions de façon honnête et responsable et agir au mieux de leurs capacités ; ils doivent traiter des citoyens de façon équitable ; leur conduite doit être irréprochable, y compris dans leur vie privée : en effet, les agents de la fonction publique doivent

s'abstenir de toute action qui pourrait porter préjudice à la réputation et à l'intégrité de la fonction publique. Plus encore, la constitution de 2007 leur demande de jouer le rôle de modèle social, faisant preuve de qualités de force et de sacrifice. Afin d'éviter tout enrichissement, la constitution exige de tout détenteur d'une fonction publique de rendre public l'état de son patrimoine, ainsi que celui de son conjoint et de ses enfants, lors de son entrée en fonction et à la fin de son mandat.

TROISIEME PARTIE

L'EMERGENCE DES CONTRE-POUVOIRS

L'influence de la loi fondamentale allemande sur les rédacteurs de la constitution a déjà été relevée dans les développements précédents concernant les droits fondamentaux⁸². Tels qu'ils sont énoncés dans la constitution de 2007, ces derniers sont en effet classés en trois groupes, selon les rapports de l'individu à la puissance publique. Le premier groupe de droits interdit à la puissance publique de s'ingérer dans la sphère de liberté de l'individu ou dans ses biens ; il est libre d'agir tant qu'il n'enfreint pas un interdit (sûreté, protection de la vie privée, liberté de pensée, liberté d'expression, droit de propriété...). Le deuxième groupe vise à assurer à l'individu une protection effective de ses droits ; au contraire du précédent, l'efficacité de la garantie exige une action positive de l'État (protection de la santé, protection sociale, éducation, emploi...). Enfin, le troisième groupe comprend les droits qui permettent à l'individu de participer à la vie politique et aux décisions publiques (élection, éligibilité, association, réunion, pétition...).

Une typologie comparable est utilisée par le pouvoir constituant pour assurer la protection tangible des droits énoncés dans le chapitre III. Il crée un certain nombre d'organes pour contrôler la puissance publique et limiter l'autorité de cette dernière afin qu'elle n'empiète pas de façon illégale sur les libertés.

Il met ainsi en place un Etat de droit dans lequel la puissance publique, dans ses rapports avec les administrés, ne peut agir que sur la base de règles préexistantes ; les organes administratifs sont donc assujettis à la loi et des voies de recours –notamment juridictionnelles– existent contre leurs actes. Dans un tel système, le droit apparaît comme un instrument de limitation de la puissance de l'Etat. A ce titre, l'Etat de droit est significatif de la sensibilité idéologique libérale.

C'est d'abord la justice qui bénéficie de l'instauration d'un Etat de droit. Elle est traditionnellement la gardienne de la liberté individuelle et chargée de trancher les litiges entre les individus (juridictions judiciaires) ou entre ce

⁸² Cf. deuxième partie, chapitre 2.

dernier et l'administration (juridictions administratives). En outre, une juridiction constitutionnelle veille à contenir les excès éventuels du pouvoir législatif et à assujettir le politique au juridique. De ce point de vue, la justice protège essentiellement les droits du premier groupe. Mais les rédacteurs de la constitution ont confié aux juridictions d'autres missions, moins habituelles, qui consiste à décider sur des questions politiques : soit qu'elles concernent la composition d'un organe (par exemple le statut des parlementaires), soit qu'elles consistent à trancher des différends entre les pouvoirs publics. À ce titre, ils ont fait des juges de véritables contre-pouvoirs ; tenant le discours de l'Etat de droit, ils ont en réalité posé les fondements d'un Etat de justice.

Des organes non juridictionnels se sont également vus attribuer la fonction de contre-pouvoir, dans la mesure où ils sont chargés de contrôler les pouvoirs publics. Ce sont des autorités indépendantes qui reçoivent les réclamations des individus contre l'administration (le médiateur), qui vérifient la probité des élus, mais aussi des membres du gouvernement et des hauts fonctionnaires (Commission nationale de lutte contre la corruption), qui organisent les scrutins nationaux et locaux, de façon que les élections soient libres et transparentes (Commission électorale), ou qui veillent à ce que les droits et libertés soient effectivement respectés (Commission nationale des droits de l'homme).

Enfin, afin d'assurer la participation de l'individu à la formation de la décision publique (droits du troisième groupe), les constituants ont modifié l'organisation des collectivités territoriales et leur ont donné davantage de compétences. La décentralisation (le terme figure dans la constitution de 2007) est censée permettre aux habitants de prendre part à la vie politique et sociale locale.

Les développements qui suivent visent à préciser l'organisation et le fonctionnement de ces organes -juridictionnels et non juridictionnels- et à apprécier leur activité. Il faut admettre d'emblée que les attentes des rédacteurs ne sont certainement pas satisfaites aujourd'hui...

Chapitre 1

L'ESSOR DE LA JUSTICE

Par justice, on entend habituellement l'institution judiciaire ou plus précisément les institutions juridictionnelles, c'est-à-dire l'ensemble des juridictions chargées de rendre la justice en prononçant des jugements, des ordonnances, des arrêts : en d'autres termes, en disant le droit. C'est ainsi que l'on parle de justice administrative, de justice civile, de justice pénale...

C'est pendant la période d'Ayutthaya que le premier droit thaïlandais se forme et se cristallise pour rester en vigueur jusqu'au XIX^e siècle. Un certain nombre de dispositions relatives aux libertés et aux droits individuels, mais aussi au règlement des affaires civiles et criminelles, sont rassemblés dans un code dénommé *dhammasatham* (ou *dhammasastra*), dérivé du code de Manu en vigueur en Inde et dans les royaumes hindouisés de la région ; le code de Manu avait en effet été traduit du sanskrit en pali par les Mons, puis retranscrit en thaï et adapté aux besoins des populations : les dispositions trop proches de l'hindouisme avaient été abandonnées, pour le conformer au bouddhisme dominant en Thaïlande. Mais comme son modèle, le *dhammasatham* était supposé inspiré par des sources supra naturelles pour révéler la vérité et la justice ; ses dispositions étaient donc sacrées et éternelles. Contrairement aux droits occidentaux qui mettent l'accent sur les droits des personnes physiques, il détaille les règles de procédure contentieuse et insiste sur le rôle du juge dans l'interprétation du droit. Parallèlement au *dhammasatham*, de nombreuses règles issues de décisions royales (le roi étant « fontaine de justice ») étaient codifiées sous le nom de *rajasatham*. Après la prise d'Ayutthaya et la destruction de la totalité des archives royales, Rama I (1782–1806) nomma une commission pour rédiger un nouveau code : ce sera « la loi des trois sceaux » (*kotmai tra sam duang*) adoptée en 1805 et qui sera appliquée pendant plus d'un siècle ; ses dispositions sont regroupées en quatre rubriques : les principes fondamentaux, les jugements royaux, le code de conduite des personnes et les proclamations royales destinées à l'administration.

A la fin du XIX^e siècle, pour faire pièce à l'expansion coloniale occidentale en Asie -celle de l'empire britannique en particulier- le roi Rama IV décide de moderniser -c'est-à-dire d'occidentaliser- le système traditionnel de justice. Le

processus de modernisation du système juridictionnel et juridique s'est ainsi échelonné pendant la deuxième moitié du XIX^e siècle et la plus grande partie du XX^e siècle, avec un certain nombre de dates charnières : la création du ministère de la Justice en 1892 pour unifier le système juridictionnel, la fondation de la première école de droit en 1897... Le droit qui s'enseigne et s'applique alors est pour l'essentiel inspiré du système de *common law* ; c'est la jurisprudence britannique qui est introduite en Thaïlande pour diverses raisons : d'abord parce que la plupart des juristes thaïlandais sont formés en Angleterre ; ensuite parce que la loi britannique s'applique dans l'empire, notamment dans les territoires limitrophes de la Thaïlande (Inde, Birmanie) ; enfin parce que le commerce avec l'Angleterre suscite logiquement l'adaptation du droit commercial britannique. Mais dès les premières années du XX^e siècle, la décision du roi Rama V d'entreprendre une codification au sens moderne du terme engendre un nouvel ordre juridique original, qui doit beaucoup au modèle européen continental, plus précisément celui de la France et de l'Allemagne. Entamée en 1905, la codification est achevée en 1935 (avec l'adoption des codes civil, commercial, de procédure civile, de procédure pénale), ce qui permet à la Thaïlande de recouvrer, en 1937, la totalité de sa souveraineté nationale en matière judiciaire. Le choix de réaliser des codes modernes allait inaugurer une autre époque de la discipline juridique : à la doctrine et aux pratiques de *common law* succédaient celles du droit romain.

Le processus de modernisation entamé sous le règne du roi Rama V (1868-1910) et poursuivi par Rama VI (1910-1925) et Rama VII (1925-1935) renforce la centralisation de la puissance monarchique qui donne naissance à un régime absolutiste accompagnant la formation de l'État-nation. La science juridique est alors perçue comme génératrice de centralisation étatique : l'État est désormais la référence par excellence -sinon unique- de la production normative du pays. Sous les régimes démocratiques comme les dictatures militaires, l'autorité de l'État en tant que source du droit s'impose d'autant plus durablement que les institutions politiques sont instables. Il n'est donc pas étonnant qu'aujourd'hui encore, les juristes thaïlandais ne tiennent pour sources du droit que le code et la loi : des textes abstraits et à portée générale.

Ce sont les juridictions qui ont bénéficié, en premier lieu, des entreprises de réforme et de modernisation. En raison de la formation d'excellence des magistrats et du prestige attaché à leur fonction, le système juridictionnel thaïlandais bénéficie depuis un siècle d'un statut très élevé ; il est renommé pour sa compétence et son indépendance à l'égard du gouvernement. La Thaïlande contemporaine bénéficie d'un système juridictionnel complet, avec

des juridictions civiles et pénales de première instance et d'appel, des juridictions spécialisées (tribunal pour enfants, tribunaux militaires, tribunaux du travail, juridictions fiscales) sous l'autorité de la Cour suprême. Par ailleurs des juridictions administratives relèvent de la Cour administrative suprême ; enfin la Cour constitutionnelle contrôle la conformité des lois à la constitution et la régularité de la vie politique.

Le revers de la médaille est que les juridictions deviennent des acteurs à part entière sur la scène politique. Ce phénomène n'a rien d'exceptionnel en Asie du sud-est : les interventions récurrentes de la Cour suprême des Philippines dans le processus politique ont longtemps été considérées comme une exception dans la région ; puis elle a été imitée par la Cour constitutionnelle d'Indonésie qui a confirmé sa réputation d'indépendance et de professionnalisme en assurant les conditions d'une élection présidentielle démocratique en 2009 ; dans le même temps, la Haute cour de Malaisie a dû intervenir dans le débat sur l'utilisation du nom d'Allah et donner son opinion sur la mise en accusation du chef de l'opposition Anouar Ibrahim... Mais c'est en Thaïlande que le pouvoir judiciaire a connu les transformations les plus notables. Propulsés au premier rang pendant la crise que traverse le pays depuis 2006, les juges ont dû prendre position dans l'affrontement politique d'une façon jusque-là inconnue en Thaïlande et en Asie du sud-est. La Cour constitutionnelle, mais aussi la Cour administrative suprême (juridiction administrative) et la Cour suprême (juridiction judiciaire) sont intervenues pour prononcer la dissolution de partis politiques, condamner leurs dirigeants et donner leur interprétation des décisions politiques du gouvernement. Ainsi, la Thaïlande est-elle en train d'expérimenter la judiciarisation de la vie politique, c'est-à-dire l'intervention de l'ordre judiciaire dans la sphère politique et l'extension des pouvoirs du juge ; concernant la Thaïlande, il vaudrait d'ailleurs mieux parler de « juridictionnalisation » puisque l'extension est le fait de l'ensemble des juridictions : constitutionnelle, judiciaire et administrative.

Les critiques condamnent l'immixtion de magistrats non élus, et donc sans légitimité du point de vue démocratique, dans le domaine des représentants politiques classiques ; les juges se prévaudraient d'un véritable pouvoir, concurrent du pouvoir politique. L'exemple thaïlandais montre que la réalité est moins simple. Les juridictions thaïlandaises -en particulier la Cour constitutionnelle- se sont vus confier par les constitutions de 1997 et 2007 des compétences qui les font interférer dans les relations entre l'exécutif et le législatif et les conduisent à trancher des différends politiques et des questions de société. C'est ainsi que la Cour constitutionnelle est chargée de

fonctions que la doctrine considère comme « auxiliaires » par rapport au contrôle de constitutionnalité, mais qui sont pourtant cruciales pour le fonctionnement du système politique : contrôle du mandat parlementaire (incompatibilité, déchéance), contrôle des partis politiques et dissolution éventuelle des partis, contrôle du financement politique et lutte contre la corruption... Autre illustration : la constitution de 2007 fait participer les juridictions à la sélection d'une partie des sénateurs et leur donne la possibilité de déposer un projet de loi, ce qui hypothèque singulièrement la séparation des pouvoirs.

Les juridictions se trouvent donc en position de concurrencer le législatif et l'exécutif, d'arbitrer les désaccords politiques entre eux, voire de décider sur certaines questions, mais sans l'avoir véritablement voulu. Or dans la période troublée que connaît la Thaïlande depuis le coup d'Etat de 2006, elles se trouvent instrumentalisées par le gouvernement et/ou le palais royal, l'armée et les forces sociales qui s'affrontent pour le contrôle du pouvoir d'Etat. Loin de former ce clan activiste, dynamique et conquérant que l'on dénonce volontiers, les juges thaïlandais semblent plutôt ballottés entre les intérêts et les groupes dominants et condamnés à n'être que les exécutants d'une partition écrite par d'autres.

1 - La juridiction constitutionnelle

La constitution occupe, dans la hiérarchie des normes juridiques en Thaïlande, le rang le plus élevé. La conséquence de cette suprématie est que tous les actes des pouvoirs constitués qui sont contraires à une disposition constitutionnelle, y compris les lois, sont considérés comme dépourvus de validité. Mais il est évident que la seule énonciation de ce principe ne suffit pas ; il faut instituer un organe chargé de contrôler, et éventuellement censurer, une disposition législative inconstitutionnelle.

Le contrôle de constitutionnalité des lois par une juridiction spéciale est une nouveauté en droit constitutionnel thaïlandais. En effet, après la révolution de 1932, ce sont les tribunaux ordinaires qui étaient chargés de vérifier, au cours d'un procès, la conformité d'une loi à la constitution : la juridiction judiciaire suprême -la Cour suprême- effectuait le contrôle. Ce système était vivement critiqué par les parlementaires, toutes tendances confondues. Ils considéraient la censure juridictionnelle des actes du parlement comme une violation de la séparation des pouvoirs, et plus encore comme une atteinte à la souveraineté parlementaire. La polémique la plus vive fut déclenchée par un arrêt de la Cour suprême de 1946 qui déclarait contraire à la constitution, et donc nulle, une loi adoptée en octobre 1945 pour

organiser la répression des crimes de guerre, en raison de son caractère rétroactif.

Ce sont ces critiques récurrentes qui ont amené les constituants de 1946 (constitution provisoire) et 1947 à mettre en place un Conseil constitutionnel ; son article 88 dispose : « dans l'application d'une disposition de la loi, si une juridiction considère que cette disposition tombe dans le champ d'application de l'article 87, elle doit suspendre sa procédure et transmettre cette affaire avec son opinion au Conseil constitutionnel pour qu'il délibère et juge ». Il s'agit donc d'un contrôle *a posteriori*, c'est-à-dire que la loi est déjà en application. À l'occasion d'un litige, le requérant demande au juge de mettre fin à une situation qui est fondée sur la loi litigieuse. Mais cet organe était loin d'être indépendant puisque ses membres étaient nommés par le parlement et renouvelés au début de chaque législature. Dans les constitutions de 1974 et 1978, la composition du Conseil n'est guère plus satisfaisante puisque son président était également le président du parlement... Ces constitutions ajoutent cependant un contrôle *a priori* et par voie d'action contre un texte qui n'est pas encore promulgué. En 1991, la constitution (art. 155) soumet au contrôle du Conseil constitutionnel le règlement des deux assemblées parlementaires ; elle ajoute également (art. 91) le contentieux en matière de contrôle du mandat parlementaire et des incompatibilités concernant les ministres ; elle confie enfin au Conseil (art. 175) le règlement des éventuels conflits de compétence entre les juridictions.

L'ambition des rédacteurs de la constitution de 1997 était de réformer le système politique thaïlandais en introduisant des changements fondamentaux dans différents domaines. L'un de leurs objectifs principaux était d'encourager et de promouvoir une participation plus grande des citoyens à la vie politique ; c'était ensuite d'assurer la suprématie de la constitution et de la protéger contre les majorités parlementaires ; enfin les constituants voulaient éviter les lectures différentes de la constitution par les multiples juridictions et garantir une unité d'interprétation. C'est pour veiller à la réalisation de ces objectifs que la constitution de 1997 crée un organe juridictionnel intitulé « Cour constitutionnelle ». Elle confie le contrôle de constitutionnalité à cette juridiction spéciale, selon le modèle européen (plus précisément allemand et français) de justice constitutionnelle. La formule est reprise –quasiment dans les mêmes termes– dans la constitution de 2007.

L'organisation de la Cour constitutionnelle

Aucune juridiction n'est à l'écart de la politique ; le juge constitutionnel moins qu'un autre... Il ne s'agit pas d'accuser le juge de parti-pris

idéologique, mais d'indiquer qu'il fait partie du processus politique. Dans le cas du juge constitutionnel, il est un véritable « co-législateur ». Or la législation inclut la prise en compte de raisons politiques, c'est-à-dire des critères d'opportunité (par opposition aux critères de légalité). Et quand le juge contrôle la législation, il examine les motifs du législateur et les raisons politiques qui l'ont déterminé à agir. Ce caractère politique de la Cour transparaît dans le mode de désignation de ses membres et dans ses attributions.

La composition de la Cour

Selon les dispositions de la constitution, la Cour constitutionnelle est composée d'un président et de huit juges nommés par le roi sur proposition du Sénat pour un mandat de neuf ans. Le Sénat sélectionne trois juges de la Cour suprême (élus par l'assemblée générale de la Cour suprême au scrutin secret), deux juges de la Cour administrative suprême (élus par l'assemblée générale de la Cour administrative suprême dans les mêmes conditions), deux juristes et deux experts en sciences politiques choisis par un comité de sélection composé du président de la Cour suprême, du président de la Cour administrative suprême, du président de la Chambre des représentants, du chef de l'opposition à la Chambre et d'un représentant des autorités administratives indépendantes. L'ensemble des noms sélectionnés par le comité figurent sur une résolution qui doit être votée à la majorité des sénateurs avant d'être soumise au roi par le président du Sénat. Ce sont les membres de la Cour qui élisent leur président (art. 204).

Outre la longueur du mandat et le fait qu'il ne soit pas renouvelable (art. 208), des dispositions constitutionnelles visent à assurer l'indépendance des juges de la Cour : en particulier, l'incompatibilité entre leurs fonctions et celles de membre du gouvernement, fonctionnaire ou agent de l'Etat, ainsi que toute activité professionnelle privée (art. 207). Le mandat des juges peut prendre fin prématurément ; la constitution en fixe les causes : décès, âge (à partir de 70 ans), démission, incompatibilité (art. 207), déchéance prononcée par le Sénat (art. 274) ou condamnation à une peine d'emprisonnement.

La procédure devant la Cour

La Cour constitutionnelle siège en audience publique : elle autorise les parties au procès à adresser leurs observations dans des mémoires ou documents pour soutenir ou contester les moyens de fait. L'instruction de l'affaire obéit au principe du contradictoire : ce dernier implique la liberté pour chacune des parties de faire connaître tout ce qui est nécessaire au succès

de sa requête ou de sa défense ; il impose que toute communication au juge une pièce, d'un document, d'une preuve par l'une des parties soit portée à la connaissance de l'autre et librement discutée à l'audience. Ainsi est respectée « l'égalité des armes ». En conséquence, le juge constitutionnel ne peut retenir dans sa décision que les explications qu'il a recueillies de façon contradictoire.

La procédure est également inquisitoire dans la mesure où le juge constitutionnel conduit l'instance et recherche les preuves. Cette caractéristique implique une grande liberté pour la Cour qui peut demander aux parties de présenter des preuves, des documents, mais également entendre toutes les personnes intéressées, notamment des experts ou des personnalités compétentes. De même, la Cour dispose du pouvoir d'ordonner la production de documents ou de preuves de la part d'une personne privée ou publique ; elle peut également exiger son témoignage devant la Cour.

La décision -exprimée au nom du roi- est normalement prise à la majorité. Le quorum de juges pour l'examen et la prise de décision est de cinq personnes au moins. Chaque juge donne oralement les raisons de son vote à l'audience, puis la Cour procède à la délibération. Les décisions de la Cour sont publiées à la *Gazette du gouvernement royal de Thaïlande* ; elles sont définitives et s'imposent aux autorités politiques et juridictionnelles.

Le contrôle de constitutionnalité

C'est évidemment la mission principale de la Cour. Deux formes de contrôle existent : un contrôle *a priori* et un contrôle *a posteriori*.

Le contrôle *a priori* est un contrôle facultatif (ou provoqué) pour les lois ordinaires (art. 154) et les règlements des assemblées (art. 155), mais automatique pour les lois organiques (art. 141). C'est un contrôle abstrait. Il est déclenché pour vérifier une proposition ou un projet de loi déjà approuvé par le parlement, avant que le premier ministre ne le présente au roi pour signature. La Cour constitutionnelle peut alors intervenir avant que la loi ne soit promulguée. Le contrôle est déclenché par voie d'action ; la Cour peut être saisie par le premier ministre ou par les parlementaires : soit par les représentants, soit par les sénateurs, soit par les parlementaires des deux chambres conjointement ; la démarche est collective puisque la demande doit émaner d'un dixième des représentants, ou des sénateurs, ou des parlementaires conjointement. Le premier ministre en est informé (art. 154) ; pendant l'examen par la Cour constitutionnelle, il doit en effet suspendre la procédure de promulgation de la composition du projet de loi jusqu'à ce que la Cour rende sa décision. La loi reconnue non conforme à la constitution ne peut être promulguée. Si les dispositions inconstitutionnelles sont considérées

comme un élément essentiel du texte en cause, l'ensemble du texte ne peut être ni promulgué, ni *a fortiori* mis en application. En revanche si la disposition inconstitutionnelle n'est pas essentielle, elle pourra être dissociée du reste du texte.

La même procédure vaut pour les décrets d'urgence : les articles 184 et 186 donnent la possibilité au roi de prendre des « décrets d'urgence » pour protéger la sûreté publique et la sécurité économique, ou pour faire face à une catastrophe naturelle. Soumis à l'accord du Conseil des ministres, ces décrets royaux « d'urgence » doivent être ratifiés par l'Assemblée nationale sous peine de caducité. Avant la ratification d'un décret par la Chambre des représentants ou le Sénat, des députés ou des sénateurs en nombre égal à un cinquième au moins des membres en exercice de chacune des deux chambres peuvent soumettre au président de leur chambre une requête afin de saisir la Cour constitutionnelle au motif que le texte n'aurait pas été pris en vue de préserver la sûreté nationale ou publique, la sécurité économique, ou pour prévenir une calamité publique, ou encore parce que l'exigence d'urgence absolue n'était pas satisfaite. Le président de chambre qui reçoit cette requête la transmet à la Cour constitutionnelle dans le délai de trois jours. La saisine de la Cour suspend l'examen de la ratification du texte.

Si la Cour constitutionnelle décide que le décret n'est pas conforme aux conditions énoncées par la constitution, il demeure sans force de loi. La décision de la Cour doit être acquise aux deux tiers au moins des voix des membres de la Cour.

Le contrôle par voie d'action est donc subordonné à des conditions assez strictes. En particulier, ce ne sont que les autorités politiques qui peuvent le déclencher.

Le contrôle *a posteriori* (art. 211) s'apparente à une question préjudicielle : il intervient lorsqu'une juridiction, le médiateur (art. 245) ou la Commission des droits de l'homme (art. 257) en charge d'une affaire, estime que des règles de droit applicables en l'espèce sont contraires à la constitution ou incompatibles avec elle. Ces derniers doivent poser à la Cour constitutionnelle la question de la constitutionnalité de la loi. De même, si les parties à un procès soulèvent devant le juge ordinaire une objection sur la constitutionnalité des dispositions juridiques applicables à leur affaire, le juge ordinaire est également obligé de renvoyer une telle question à la Cour constitutionnelle. C'est ainsi qu'il faut interpréter l'article 212 de la constitution qui prévoit la saisine de la Cour par un particulier lorsque ce dernier estime qu'une loi viole ses droits et libertés ; la condition posée est que cette personne ait épuisé tous les autres recours disponibles, devant les

juridictions mais aussi les autorités indépendantes : autant d'instances qui peuvent saisir la Cour. La saisine mentionnée à l'article 212 n'est donc pas réservée directement au particulier ; elle n'est donc que « médiate », par l'intermédiaire d'une juridiction ou du médiateur.

Dans tous les cas, le renvoi est effectué sous réserve qu'il n'y ait pas déjà eu de décision sur la constitutionnalité de cette disposition (art. 215). Si la Cour constitutionnelle considère que l'objection d'une partie sur la question de constitutionnalité est non essentielle à la solution de l'affaire, la Cour peut refuser de prendre la demande en considération.

Le contrôle de la désignation et des compétences des organes politiques

Outre le contrôle de constitutionnalité des lois, la Cour constitutionnelle est chargée de surveiller la désignation et les compétences des organes politiques : contrôle du mandat parlementaire et ministériel (la sanction étant la révocation), contrôle du patrimoine des personnalités politiques (même sanction), contrôle des partis politiques (et leur dissolution en cas d'activité illégale), contrôle de l'exercice des compétences parlementaires, partage des compétences entre les pouvoirs publics (qu'il s'agisse de conflits internes à chacun des organes ou de conflits de compétence entre deux organes, notamment le gouvernement et le parlement). Ces compétences, présentées comme auxiliaires par la doctrine, placent souvent les juges constitutionnels en première ligne dans les débats politiques.

Le contrôle du mandat parlementaire et ministériel

La procédure de révocation d'un parlementaire est prévue dans la constitution : un dixième des sénateurs ou des représentants peuvent déposer une demande de révocation à l'encontre d'un parlementaire auprès du président de l'assemblée dont ils sont membres ; la demande est transmise à la Cour constitutionnelle qui tranche. Le fondement de la demande de révocation peut être trouvé dans les articles 101 et 102 (le parlementaire ne remplit pas les conditions d'éligibilité requises), dans la perte de son statut de membre d'un parti politique (sauf si le parlementaire adhère à un autre parti politique dans les soixante jours), si le parlementaire est absent pendant plus d'un quart des jours de session sans autorisation du président, s'il est condamné à une peine de prison, sauf si cette condamnation est due à une négligence, une offense mineure ou une diffamation.

La Cour constitutionnelle est également compétente, selon la même procédure, pour examiner le mandat d'un ministre, ainsi que d'un membre de la commission électorale.

Le contrôle du patrimoine des personnalités politiques

La Cour constitutionnelle effectue en appel le contrôle de la régularité de la situation patrimoniale des personnalités politiques. Le premier ministre, les ministres, les parlementaires, les responsables des formations politiques nationales, ainsi que les élus des collectivités locales doivent en effet présenter à la Commission nationale de lutte contre la corruption une déclaration de patrimoine au moment de leur entrée en fonction, lorsqu'ils quittent leurs fonctions, et enfin un an après la fin de leur mandat. En cas d'absence volontaire de déclaration patrimoniale, ou dans le cas où la déclaration est incomplète ou fausse, la personne doit démissionner et il lui est interdit d'occuper une fonction politique pendant cinq ans à compter du jour de la démission. C'est la Cour constitutionnelle qui prend la décision en dernier ressort.

Le contrôle des partis politiques

L'article 94 de la loi organique de 2007 sur les partis politiques prévoit cinq critères de dissolution d'un parti politique par la Cour constitutionnelle : le parti exerce des activités ayant pour but de renverser le régime démocratique ; il exerce des activités contraires à la loi organique sur l'élection des assemblées, activités contraires au caractère libre et transparent de l'élection ; il exerce des activités portant atteinte au régime démocratique ; il porte atteinte à la stabilité nationale, à la sécurité et à l'ordre public ; il recrute des membres de nationalité étrangère ou accepte l'aide d'une personne de nationalité étrangère, ou reçoit directement ou indirectement un soutien financier ou matériel provenant de sources apparemment illégales (art. 65). Lorsque le président de la Commission électorale constate qu'un parti politique remplit un de ces critères, il transmet les éléments de preuve au procureur dans les trente jours. Si le procureur considère les éléments suffisants, le dossier est soumis à la Cour constitutionnelle. En cas de dissolution, la décision est publiée à la *Gazette du gouvernement royal de Thaïlande*.

Le partage des compétences entre les pouvoirs publics

Les conflits entre les pouvoirs publics peuvent faire l'objet d'une saisine de la Cour constitutionnelle (art. 214), qu'il s'agisse de conflits internes à chacun des organes, ou des conflits de compétence entre deux organes différents (notamment le gouvernement et le parlement, mais aussi les autorités indépendantes).

Le contrôle de l'exercice des compétences parlementaires

L'exercice de leurs compétences par les assemblées est assuré sous trois formes : d'abord, le règlement des assemblées et de l'Assemblée nationale est soumis au contrôle de la Cour ; ensuite, au stade de l'initiative des lois, s'il existe un doute sur le point de savoir si le Conseil des ministres et les représentants présentent un projet de loi portant sur une question similaire à celle d'un projet présenté par des électeurs, la Cour constitutionnelle est saisie et tranche ; enfin, lors de l'examen par une chambre ou par une commission, est interdite toute proposition, motion ou mesure aboutissant à associer directement ou indirectement des parlementaires ou des membres d'une commission à l'utilisation des crédits budgétaires. Si les parlementaires, en nombre égal à un dixième au moins des membres en exercice, estiment que des activités ont conduit à associer directement ou indirectement des parlementaires ou des membres d'une commission à l'utilisation des crédits budgétaires, ils soumettent la question pour décision à la Cour constitutionnelle ; celle-ci rend sa décision dans le délai de sept jours à compter de la date de sa saisine. Si elle constate de telles activités, la proposition, la motion ou la mesure est automatiquement rejetée (art. 168).

La jurisprudence constitutionnelle

Depuis son installation en 1997, la Cour constitutionnelle a rendu de nombreuses décisions, dont certaines très controversées.

Une partie d'entre elles concerne la question des droits de l'homme : plus précisément les droits des handicapés (décision 16 et 44/2002), la liberté de religion (décision 44/1999), le droit de vote (décision 15/1998), la discrimination sexuelle (décision 21/2003) ou encore l'indépendance du judiciaire (décision 24/2003). Mais ce sont sans conteste les décisions relatives aux affaires de corruption de la part de personnalités politiques, d'élections ou de nominations de responsables administratifs et politiques qui ont suscité les débats les plus vifs.

Le contrôle du patrimoine des personnalités politiques et des hauts fonctionnaires confié à la Cour constitutionnelle pour lutter contre la corruption a trouvé une première illustration en 2000 avec le cas du ministre de l'Intérieur et secrétaire général du parti démocrate, Sanan Kachornprasart. Après avoir fait l'objet d'une enquête pour corruption en 1999, il fut inculpé en mars 2000 pour falsification de sa déclaration de patrimoine. Il démissionna de ses fonctions immédiatement et fut condamné en août 2000

par la Cour constitutionnelle et interdit de toute fonction politique pendant cinq ans.

Cependant, dans une autre affaire concernant le premier ministre en 2001, Thaksin Shinawatra, la Cour fit l'objet de violentes critiques. Elle refusa en effet d'endosser le rapport de la Commission nationale de lutte contre la corruption qui concluait à la culpabilité du premier ministre. Ce dernier avait en effet enregistré une partie de son patrimoine au nom des membres de sa famille, de ses amis, mais aussi de son chauffeur et de ses gardes du corps... La Commission nationale de lutte contre la corruption le jugea coupable par un vote 8-1, ce qui signifiait automatiquement la suspension du premier ministre de toutes fonctions ou activités politiques pendant cinq ans. Ce dernier refusa d'accepter la décision, prétendant que l'enquête avait été conduite de façon déloyale et que les lacunes de sa déclaration de patrimoine ne résultaient que d'une erreur non intentionnelle. La décision de la Commission fut donc déférée à la Cour constitutionnelle ; cette dernière vota en faveur de Thaksin à 8-7. Ce résultat fut atteint après deux votes : le premier rejetait par onze voix contre quatre l'argument selon lequel le premier ministre n'était pas obligé de faire une déclaration de patrimoine ; le second rejetait par sept voix contre quatre l'assertion selon laquelle les lacunes de sa déclaration ne résultaient que d'une erreur non intentionnelle. Mais, conformément aux dispositions du règlement intérieur de la Cour concernant le système de vote, les quatre voix favorables du premier scrutin furent ajoutées aux quatre du second pour donner huit voix, contre sept qui l'avaient déclaré coupable dans le second scrutin... La décision était d'autant plus surprenante que dans dix-sept cas semblables qui lui avaient été soumis précédemment, la Cour constitutionnelle avait toujours endossé la décision de la Commission nationale de lutte contre la corruption. Sa crédibilité en souffrit, mais les juges constitutionnels se trouvaient pris dans un étau : une décision confirmant la condamnation de Thaksin aurait invalidé le résultat des élections, avec la perspective d'une crise politique majeure aux effets imprévisibles.

Certaines décisions frappent par leur laxisme : ainsi, en 2006, vingt-huit sénateurs ont soumis à la Cour une pétition pour la destitution du premier ministre, motivée par les conflits d'intérêts le concernant et les anomalies dans la vente de la *Shin Corp.* dont il était propriétaire. La cour rejeta la pétition au motif qu'elle ne présentait pas de preuve suffisante à l'appui de ces allégations. D'autres en revanche paraissent excessivement pointilleuses : en 2008, saisie par trente-six sénateurs, la Cour décida que le ministre de la Santé publique, Chaiya Samsomsap, était coupable pour n'avoir pas déclaré

quelques-uns des biens de son épouse, en particulier le fait qu'elle détenait plus de 5 % du capital d'une société privée, en violation de l'article 92 de la constitution de 2007. En septembre 2008, l'interdiction faite par la Cour au premier ministre Samak Sundaravj de continuer à exercer ses fonctions était motivée par une rémunération mineure perçue par ce dernier pour animer une émission culinaire à la télévision. La constitution interdit certes au premier ministre d'exercer une activité professionnelle ; mais s'agissait-il d'une activité professionnelle ?

En matière électorale, la décision la plus controversée est relative à l'invalidation des élections du 2 avril 2006 ; la décision de la commission électorale de tenir les élections fut en effet contestée devant la Cour constitutionnelle qui la déclara illégale en mai 2007. Pourtant, pendant la campagne, de nombreuses allégations d'achat de vote et de fraude furent soulevées, mais la Commission électorale ne donna suite à aucune plainte et la Cour constitutionnelle confirma les résultats. Cependant, après le coup d'Etat de septembre 2006, une enquête fut menée sur le comportement des partis politiques, notamment le *TRT* de Thaksin au motif que plusieurs de ses dirigeants étaient directement impliqués dans des tentatives de corruption de parlementaires et de dirigeants d'autres partis politiques. La Cour décida la dissolution du parti et condamna cent-onze des membres de son comité exécutif, incluant le premier ministre lui-même, à l'exclusion de toute responsabilité politique pour une période de cinq ans. Cette décision fut prise en application d'un décret-loi promulgué par la junte militaire, permettant la dissolution d'un parti et le bannissement de la vie politique de ses dirigeants dans certains cas ; or, les faits reprochés au *TRT* étaient évidemment antérieurs à septembre 2006 ; la Cour constitutionnelle violait donc ouvertement le principe de non-rétroactivité d'une loi prévoyant des sanctions pénales. Autre reproche adressé à la Cour constitutionnelle : le parti démocrate fut relaxé, faute de preuves suffisantes pour les juges constitutionnels, ce qui provoqua des soupçons de double standard. Il faut noter que l'attitude des juges fut probablement dictée par une intervention royale : le 25 avril 2006, le roi s'adressa directement aux juges de la Cour constitutionnelle et des cours administratives ; il leur suggéra d'invalidiser les élections puisque ces dernières avaient été boycottées par les partis d'opposition⁸³.

⁸³ Dans un discours prononcé devant les juges des cours administratives le 25 avril 2006, le roi Bhumibol (Rama IX) leur intima d'intervenir pour annuler une élection « non démocratique, puisque limitée à un seul parti ». Il faisait valoir que le délai entre la dissolution et l'élection (trente jours à partir du décret de dissolution) était trop court pour que les autres partis politiques

En novembre et décembre 2010, de plaintes furent déposées devant la Commission électorale contre le parti démocrate dont le chef occupait à l'époque le poste de premier ministre. Les accusations dans la première affaire concernaient des allégations de fraude électorale lors des élections d'avril 2006 ; dans la seconde affaire, le parti était accusé de ne pas avoir déclaré – comme l'exige la loi sur les élections – des donations d'un montant de 258 millions de bahts. Le parti démocrate fut acquitté, non sur le fond mais pour une question de procédure : la Commission électorale n'avait pas déposé les documents nécessaires au secrétariat de la Cour constitutionnelle dans le délai de quinze jours prévus par la loi. Or, en 2007, la Cour constitutionnelle avait accepté au-delà du délai de quinze jours une pétition de la Commission électorale contre le *TRT* ; de plus, il est difficile de comprendre pourquoi la Cour a laissé se dérouler toute la procédure si une majorité de ses juges pensait que le délai fixé par la loi n'avait pas été respecté... Dans le même temps, la Cour a ordonné la dissolution du parti *Palang Prachachon* (PPP, successeur du *TRT*) et déclara inéligibles cent-neuf membres de son bureau pour cinq ans, au terme d'une procédure expresse qui –d'après les observateurs– ne respectait ni les droits de la défense et le principe du contradictoire, ni le principe de proportionnalité entre les faits reprochés (achat de votes par un membre du bureau) et l'ampleur de la sanction. Le contexte politique explique cette célérité : les « chemises jaunes » occupaient les aéroports de Bangkok ; dès le lendemain de la décision, l'occupation prit fin... Sur le plan juridique, il ne faut cependant pas accabler la Cour ; dans ces affaires, c'est la question de la frontière entre les compétences de la Cour et celles de la Commission électorale qui s'est posée : les dispositions constitutionnelles sont imprécises et l'articulation entre les deux institutions est souvent indéterminée.

Une des plus importantes fonctions de la Cour consiste à contrôler la validité du processus souvent complexe de nomination des hauts fonctionnaires et des responsables des agences indépendantes, ainsi que les qualifications des candidats à ces fonctions. Dans ce domaine également, plusieurs de ses décisions avaient des implications politiques. Un exemple caractéristique est fourni par l'affaire de la nomination du commissaire national aux comptes Jaruvan Maintaka. Cette dernière était une des trois

puissent se préparer. Il estimait que cette élection n'était pas démocratique car il n'y avait qu'un candidat dans plusieurs circonscriptions électorales, en raison de l'absence des autres partis politiques. La phrase la plus importante du discours était la suivante : « ...Peut-être que vous pouvez annuler cette élection... ou trouver d'autres solutions. C'est vous qui pouvez trancher... Si vous ne pouvez pas résoudre ce problème, c'est-à-dire si vous ne pouvez pas honorer le serment que vous m'avez fait, c'est vous qui devrez démissionner, pas le gouvernement... ».

personnes désignées pour occuper la fonction de commissaire national aux comptes en 2001, mais elle avait recueilli un nombre de voix inférieur à celui d'un autre candidat lors du vote de la Commission des comptes publics (SAC). Cependant, les trois noms furent transmis au Sénat chargé par la constitution de donner son avis au roi sur la nomination ; et le Sénat vota en faveur de Jaruvan. Une plainte fut déposée devant la Cour constitutionnelle, au motif que la commission n'aurait dû transmettre au Sénat que le nom d'un seul candidat, celui qui avait obtenu le nombre de voix le plus important ; en juillet 2004, la Cour décida que le processus avait été inconstitutionnel, mais omit d'ordonner à Jaruvan de quitter ses fonctions. Le statut de cette dernière restait donc indéterminé. Comme elle disposait d'une grande popularité, elle refusa de démissionner sans une instruction expresse du roi. La commission proposa un autre nom qui fut accepté par le Sénat. La crise fut résolue par une intervention royale : le roi refusa son assentiment à la dernière nomination et son secrétaire particulier adressa un mémorandum à la commission qui vota à l'unanimité en faveur de Jaruvan. Cet épisode qui représentait une défaite significative pour le gouvernement Thaksin, n'était pas pour autant une victoire de l'État de droit...

Dans la bataille confuse qui oppose depuis 2006 « chemises jaunes » contre « chemises rouges », chaque décision de la Cour l'expose à l'accusation de partialité : ainsi lorsqu'elle décida en septembre 2008 que le premier ministre Samak Sundaravej avait violé les dispositions de la constitution concernant les conflits d'intérêts en animant une émission culinaire à la télévision contre rétribution ; ce dernier avait dû démissionner de sa fonction de premier ministre. Puis, en décembre 2008, la Cour avait décidé à l'unanimité que son successeur, le premier ministre Somchai Wongsawan, était coupable de fraude électorale ; ce dernier avait également été obligé de démissionner et la coalition majoritaire à la chambre avait été dissoute.

Pour remplir sa tâche, une Cour constitutionnelle doit disposer de juges indépendants, c'est-à-dire insusceptibles d'être directement influencés. En Thaïlande, le processus de nomination a été modifié en 2007 dans ce but ; et de fait, la Cour est composée de juges indépendants et expérimentés. Cependant, une énorme pression pèse sur leurs épaules lorsqu'ils sont appelés à décider sur des questions constitutionnelles décisives avec d'importantes implications politiques. Rien d'étonnant si la Cour constitutionnelle est inévitablement considérée comme politiquement orientée, dans la mesure où la plupart de ses décisions sont contraires aux intérêts d'une faction ou d'un parti.

Dans un climat constitutionnel et politique agité, le recours à une Cour constitutionnelle est censé présenter d'indéniables avantages : elle a en effet le pouvoir de protéger les droits des individus et des minorités, ainsi que de soutenir les organes indépendants. Par ailleurs, lorsqu'elle est appelée à trancher des questions politiques, une Cour constitutionnelle a le potentiel de fournir une réponse mûrement réfléchie. Enfin, en temps de crise, la juridiction constitutionnelle est une force de retenue, voire de résistance, pour la protection des libertés fondamentales. Mais en Thaïlande, loin de pacifier la vie politique, beaucoup des décisions de la Cour n'ont fait qu'exacerber les divisions.

2 - Les juridictions judiciaires

Dans l'ancien droit siamois, les tribunaux (*tralakarn*) se limitaient à collecter les preuves pour les soumettre à un jury qui prononçait le jugement, avec l'assistance d'un fonctionnaire qui déterminait la peine.

L'organisation actuelle des juridictions de l'ordre judiciaire repose sur une loi de 1934 qui consacre le principe de trois degrés de juridiction : les tribunaux de première instance (*sarn chunton*), les Cours d'appel (*sarn uthorn*) et la Cour suprême (*sarn dhika*).

Le président de la Cour suprême, indépendant du ministre de la Justice, exerce une autorité administrative sur l'ensemble des juridictions judiciaires. En 2000, afin de renforcer encore davantage l'indépendance du judiciaire à l'égard des autres pouvoirs, un secrétariat disposant de l'autonomie administrative et financière a été institué : l'office du judiciaire.

Les principes fondamentaux de la justice reconnus et garantis par la constitution et la loi sont au nombre de quatre : l'indépendance du juge, consacrée par le principe de la séparation des pouvoirs (le juge est indépendant du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif) et l'existence d'un Conseil supérieur de la magistrature (compétent pour nommer et révoquer un juge, mais aussi pour la promotion l'avancement et la sanction disciplinaire du juge) ; l'impartialité du juge (l'article 11 du code de procédure civile prévoit dans certains cas la possibilité pour le juge de s'abstenir, ou de demander qu'un ou plusieurs juges soient récusés et remplacés par d'autres) ; la collégialité du jugement (qui prémunit contre les erreurs éventuelles) qui ne connaît l'exception que dans les tribunaux de *kwaeng* ; l'accès à la justice pour tous, assuré par l'aide judiciaire aussi bien en matière pénale que civile (le code de procédure civile prévoit l'exemption des frais de justice pour une partie qui serait économiquement défavorisée).

Les juridictions du premier degré.

Les tribunaux de *kwaeng* sont chargés des affaires peu importantes (affaires civiles lorsque le montant de la demande n'excède pas 300 000 bahts ; affaires pénales lorsque la peine prévue par la loi est inférieure à trois ans d'emprisonnement et/ou 60 000 bahts d'amende) ; ils sont compétents pour juger les actions civiles lorsque le domicile du défendeur se trouve dans leur ressort territorial et pour juger les actions pénales lorsque le lieu du délit, de l'arrestation ou de résidence du prévenu se trouve dans leur ressort territorial. Ils ne peuvent condamner à plus de six mois de prison et 10 000 bahts d'amende. Leur procédure n'est pas formaliste et ils jugent rapidement. C'est une juridiction à juge unique, dont les décisions relèvent de la Cour d'appel.

Les tribunaux de province, au nombre de quatre-vingt-neuf sur l'ensemble du territoire, ont une compétence de droit commun en matière criminelle et civile (incluant les affaires de faillite). Chaque tribunal de province compte de deux à quinze magistrats en fonction de son importance. Les décisions sont prises par au moins deux juges (en cas de désaccord, un troisième juge est désigné pour départager) et sont susceptibles d'appel. Dans les provinces du sud, les juridictions comportent un *Cadi*, c'est-à-dire un juge musulman ; en effet dans les affaires civiles (mariage, succession) où toutes les parties sont musulmanes, le droit musulman s'applique.

En raison de l'importance de sa population et de sa vitalité économique, Bangkok compte plusieurs juridictions civiles et pénales géographiquement spécialisées : les cours civiles de Thon Buri et de Bangkok - Sud, ainsi que les cours pénales pour ces mêmes districts.

Il existe des juridictions spécialisées : les tribunaux des mineurs et de la famille (un central et des provinciaux) ont pour particularité de comprendre en formation de jugement deux juges professionnels et deux « juges associés » dont une femme ; les tribunaux des prud'hommes (central, régionaux et provinciaux) créés en 1979 comprennent un magistrat professionnel et des représentants des salariés et des employeurs ; ils jugent les litiges relatifs au droit du travail (contrat de travail, conditions de travail, salaires, licenciements...) ; le tribunal des impôts tranche depuis 1986 les litiges relevant du code des impôts ; le tribunal de la faillite installé à Bangkok juge depuis 1999 toutes les affaires relatives à une faillite ; le tribunal de la propriété intellectuelle et du commerce international est également situé à Bangkok depuis 1997 ; sa compétence d'attribution et de juger les litiges relevant du droit des brevets et des actes de commerce internationaux.

Lorsqu'une affaire relève de la compétence de plusieurs juridictions (ou en cas de conflit de compétence), une commission présidée par le président de la Cour suprême tranche, sans recours possible.

Les Cours d'appel

La Cour d'appel centrale (Bangkok) et les neuf Cours d'appel régionales ont une compétence d'appel pour toutes les juridictions du premier degré. Leurs magistrats se répartissent en divisions spécialisées. Une formation comprend normalement trois juges ; les décisions sont prises à la majorité. Le président d'une Cour d'appel peut convoquer une session plénière pour délibérer sur des affaires d'une particulière importance, ou lorsque des affaires similaires ont suscité des décisions différentes, afin de régler la question et d'établir une jurisprudence.

Les magistrats qui composent une Cour d'appel sont recrutés parmi les juges des tribunaux de première instance sur la base de l'ancienneté et des qualifications professionnelles. Chacune des Cours dispose d'un service de documentation et de recherche qui assiste les magistrats.

La Cour suprême

Elle est compétente en matière civile et criminelle pour tout le royaume. Ses soixante-dix magistrats, recrutés parmi les juges des Cours d'appel, sont également répartis en sections spécialisées (mineurs et famille, prud'hommes, impôts, faillites, environnement, élections...), chaque section comprenant trois membres. Une formation de jugement est composée de trois juges. A la différence de la Cour de cassation en France qui ne se préoccupe que des questions de droit, la Cour suprême est compétente pour examiner les questions de droit et de fait : après avoir vérifié l'application correcte des règles de droit dans l'affaire qu'elle examine, il lui appartient –si elle l'estime nécessaire– de juger et de statuer sur le fond du litige. Ses jugements sont définitifs.

Le président de la Cour suprême convoque chaque semaine une session plénière pour juger les affaires d'une particulière importance, ou pour établir une nouvelle jurisprudence.

Depuis l'adoption de la constitution de 1997, confirmée sur ce point par celle de 2007, une chambre de la Cour est spécialement chargée de juger les ministres, parlementaires et autres détenteurs de l'autorité publique, accusés de corruption ou d'enrichissement illicite par la Commission nationale de lutte contre la corruption : la « chambre criminelle pour les personnes

détenant un mandat public » (art. 275 à 278 de la constitution). Cette branche de la Cour est formée de neuf juges élus par l'assemblée plénière de la Cour ; elle prend ses décisions à la majorité.

Bien que cette attribution figure dans la constitution de 1997, très peu de décisions sont rendues jusqu'en 2007. En revanche, la promulgation de la constitution de 2007 est suivie de litiges plus nombreux : une vingtaine pour l'année 2008, une dizaine l'année suivante et en 2010. Puis un seul en 2011 et deux en 2012. Quelques illustrations des arrêts de cette chambre de la Cour suprême témoignent de la diversité des affaires. Certes, la corruption est le motif principal des poursuites : c'est le cas des agents du ministère de la Santé publique condamnés à six ans d'emprisonnement en 2001, ou de l'ex premier ministre Thaksin condamné à deux ans d'emprisonnement pour la vente du terrain de Ratchada en 2007, ou encore des coupables de fraudes aux marchés publics sur l'hévéaculture en 2008. Mais certaines décisions sanctionnent également des personnes qui n'ont pas déclaré leur patrimoine à la Commission nationale de lutte contre la corruption, ou ont déposé une déclaration incomplète ou fausse : huit condamnations sont prononcées en 2008 (amendes et interdiction d'exercer tout mandat public pendant cinq ans), quatre en 2009.

Les magistrats et auxiliaires de justice

Les magistrats en Thaïlande sont des juges de carrière : après des études de droit couronnées par un diplôme de second cycle et l'examen du barreau, ils sont recrutés par concours parmi les avocats ou juristes ayant au moins deux ans d'expérience professionnelle ; ils suivent une formation professionnelle à l'Institut d'études judiciaires où ils alternent cours théoriques et stages pratiques dans les juridictions civiles et pénales ; ils effectuent ensuite un stage d'un an avant d'être titularisés.

Leur indépendance est assurée par le principe de l'inamovibilité ; ils ne peuvent être mis en cause que pour mauvaise conduite, incapacité ou infirmité. Les nominations, promotions et transferts des juges, ainsi que les affaires disciplinaires dépendent du Conseil supérieur de la magistrature formé de douze juges élus (six juges de la Cour suprême, quatre des Cours d'appel, deux des tribunaux de première instance) et de deux personnalités qualifiées élues par le Sénat, qui est présidé par le président de la Cour suprême. Le conseil doit donner son agrément aux nominations, révocations et actions disciplinaires. Les changements d'affectation ne peuvent se faire qu'avec l'accord de l'intéressé et l'agrément du Conseil.

Les procureurs sont recrutés et formés de la même manière que les juges ; il s'agit cependant de deux corps distincts, et il n'est pas possible de passer du siège au parquet comme dans les systèmes européens. Ils bénéficient du même statut, et leur prestige est identique.

Les avocats sont regroupés dans un barreau national qui exerce en particulier un pouvoir disciplinaire sur ses membres, mais organise aussi une formation professionnelle -à la fois théorique et pratique- pour les candidats. Le barreau est dirigé par un Conseil des avocats élu par ses membres.

La procédure juridictionnelle

La procédure pénale

Le code de procédure pénale date de 1935 ; il concerne les quatre catégories de personnel impliquées dans ce type de procès : les officiers de police judiciaire, les procureurs, les juges et les avocats.

Les officiers de police judiciaire sont chargés de constater les délits et les crimes, et d'arrêter les suspects ou les coupables ; leur rapport est remis au procureur qui décide des poursuites à entamer si les preuves réunies sont suffisantes. Durant le procès, la tâche du procureur est en effet de soutenir l'accusation. Le procès débute en présence de l'accusé par la lecture de l'acte d'accusation, et son explication en langage ordinaire par le juge. Ce dernier demande à l'accusé s'il plaide coupable ou non coupable (en cas de refus de réponse, l'accusé est présumé plaider non coupable). Il vérifie également si l'accusé dispose d'un défenseur, et peut décider de lui accorder le bénéfice de l'aide judiciaire et un avocat commis d'office.

Normalement un procès est public, mais en matière criminelle il arrive que certaines affaires soient jugées à huis-clos pour protéger des témoins ou les victimes. Le juge se prononce après avoir entendu l'accusation publique et la défense de l'accusé : tous deux peuvent produire des témoins qui sont interrogés par l'autorité qui les a cités, puis contre-interrogés par l'autre partie.

La protection des droits de l'homme dans la procédure pénale est garantie par la constitution et par le code de procédure pénale. La constitution énonce un certain nombre de principes fondamentaux : « pas d'infraction, ni de sanction, ni de procès pénal sans loi » ; présomption d'innocence ; assistance d'un avocat durant la procédure. Le code de procédure pénale précise les règles de délai et de forme, notamment le contrôle de la légalité des actes de l'autorité concernée. En particulier, le code limite les cas où l'atteinte à la liberté individuelle est légale ; il précise l'autorité qui prend la décision, les conditions dans lesquelles les mesures restrictives de liberté peuvent être

appliquées, enfin les recours autorisés : c'est notamment le cas de la garde à vue, de la détention provisoire et de la mise en liberté provisoire. Outre la présence d'un avocat (déjà mentionné), le code de procédure pénale prévoit l'assistance d'office d'un interprète si la victime, l'accusé ou le prévenu est étranger, mais aussi s'il est non-voyant, malentendant ou incapable de communiquer.

La procédure civile

Le code de procédure civile date également de 1935 ; il laisse à la cour un large pouvoir pour mener les débats. Dès le stade de l'initiative, la cour peut décider de ne pas se saisir d'une plainte au motif que les preuves sont insuffisantes, ou qu'elle est mal fondée. Si elle accepte la requête, elle adresse une ordonnance au demandeur qui devra dans un délai de sept jours la faire transmettre au défendeur par un huissier. Le défendeur devra alors déposer une contre-requête dans le délai de quinze jours : cet élément est essentiel, car le code interdit les jugements par défaut.

Durant les audiences également, la cour maîtrise la procédure, tranche les points de droit soulevés pendant les débats, apprécie les preuves fournies et interroge les parties. Le principe fondamental est que les procédures sont publiques et se déroulent en présence des parties, sauf volonté expresse de l'une d'elles de ne pas participer. Dans ce cas, l'absence d'une partie n'empêche pas la procédure de se dérouler et d'aller à son terme. La cour maintient une stricte égalité entre les parties ; les témoins sont interrogés, et contre-interrogés dans les mêmes conditions.

Le prononcé du jugement est public ; ce dernier est susceptible d'appel devant une Cour d'appel (ou devant la Cour suprême pour les jugements des Cours d'appel).

3 - Les juridictions administratives

La constitution, comme dans tous les pays libéraux et démocratiques auxquels se compare la Thaïlande, consacre l'Etat de droit. Ce dernier exige que l'administration soit soumise à l'autorité politique et qu'elle respecte les droits des individus ; il est alors nécessaire qu'un juge ait la charge de veiller au respect du principe de légalité et de garantir les citoyens contre les risques d'arbitraire ; en effet, le contrôle juridictionnel est potentiellement le plus efficace de tous les contrôles qui s'appliquent à l'administration. Dans la tradition juridique des pays européens, tradition qui s'est implantée en Thaïlande à la fin du XIX^e siècle, le droit administratif règle les attributions, le fonctionnement et les rapports entre les organes administratifs et le pouvoir

exécutif. Dans cette tradition, une juridiction administrative spécifique est établie pour connaître des recours contre l'administration. Mais la Thaïlande a d'abord opté pour un contrôle par les juridictions judiciaires ; or les juges judiciaires, pour la plupart des juristes privatistes et anglophones, méconnaissaient le droit administratif et appliquaient le droit privé et la procédure civile au contentieux administratif. C'est pourquoi l'idée d'un juge spécialisé s'est progressivement imposée. Restait à préciser les modalités. Trois choix sont en effet possibles : une chambre spéciale au sein de la juridiction judiciaire, la transformation du Conseil d'Etat en une véritable juridiction administrative autonome, ou la création d'une juridiction administrative. Après une hésitation entre ces trois possibilités et un débat doctrinal, la Thaïlande a choisi depuis 1997 la troisième formule en instaurant une juridiction administrative autonome en tant que juridiction de droit commun chargée du contentieux administratif.

La genèse du contentieux administratif en Thaïlande

Historiquement, les Thaïlandais font remonter leur système de contrôle de l'administration au XIII^e siècle. Le roi Rama Kamhaeng de la dynastie Sukhothai avait en effet instauré un système original de pétition pour permettre au peuple de porter plainte contre son administration : une cloche suspendue dans l'embrasure de la porte du palais permettait à tout habitant du royaume d'alerter le roi et de lui demander de juger en toute impartialité.⁸⁴ La tradition s'est ensuite transmise aux dynasties Ayuthaya et Chakkri. Un tel système de pétition existe toujours en droit thaïlandais.

Il serait pourtant abusif de parler d'un droit des administrés à la justice. Tout au contraire, l'administration bénéficiait de prérogatives exorbitantes parce qu'elle était au service d'un roi absolu et exerçait les pouvoirs au nom de ce dernier. Lorsque « le roi ne peut mal faire », le peuple ne peut intenter d'action contre l'administration ou les fonctionnaires car il s'attaquerait au roi. De plus, si un tribunal venait à donner tort à l'administration, c'est le trésor royal qui devrait payer. C'est pourquoi la « loi des trois sceaux » dispose que « lorsque les fonctionnaires au service direct du roi sont attaqués devant la justice dans certaines affaires, le juge doit informer le souverain. Le procès ne pourra continuer qu'avec l'autorisation du souverain... ».⁸⁵ Cette prérogative de l'administration était également reconnue par la jurisprudence : la Cour

⁸⁴ Coedes Georges, *Les Etats hindouisés d'Indochine et l'Indonésie*, op. cit. , p. 346.

⁸⁵ Article 28 de la loi des Trois Sceaux. Cette loi promulguée en 1805, à l'époque du roi Rama I, est une codification des lois de la dynastie Ayutthaya.

suprême, dans l'arrêt n° 520/1902, affirme que le département de la Marine (ministère de la Défense) peut refuser d'être partie à un procès devant le tribunal. Les textes législatifs et réglementaires eux-mêmes la consacrent, comme en témoigne un règlement du ministère de la Justice (n° 60 du 28 mai 1911) qui précise que l'administration a le droit d'accepter ou non d'être partie au procès intenté par un particulier ; si l'administration refuse d'être partie, le juge doit rejeter la requête. Cependant, l'article 5 de la loi relative à l'organisation des tribunaux judiciaires de 1908 permet au demandeur d'adresser une pétition au roi.⁸⁶ La doctrine et la jurisprudence étaient influencées par le droit anglais de l'époque, notamment par l'adage *The King can do no wrong* et le principe d'immunité de la couronne. Ces derniers interdisaient toute action en responsabilité contre la couronne et obligeaient à agir à l'encontre des fonctionnaires, dont le patrimoine personnel n'assurait que des dédommagements limités.

Sous les règnes des rois Rama IV (1851-1868) et Rama V (1868-1910), le Siam fut contraint de s'ouvrir plus largement aux influences occidentales et fit l'objet d'un programme de modernisation et de réformes qui concerna de nombreux domaines, notamment politiques et juridiques. L'idée de création d'un organe équivalent au Conseil d'Etat français fut l'un des éléments de modernisation du pays : le roi Rama V promulgua en 1874 deux lois portant création d'un *Council of State* et d'un *Privy Council*.

Le Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat royal, présidé par le roi lui-même, était composé d'un vice-président et de douze conseillers. Il servait au roi de conseil dans les affaires générales du royaume et dans l'élaboration des lois. Il était également un instrument au service du roi dans la surveillance des ministères à une époque de réorganisation profonde des ministères et des structures administratives ; dans ce cadre, il acceptait les pétitions déposées par les particuliers contre les abus des organes administratifs ou des agents de l'administration. Deux affaires illustrent son rôle dans le contentieux naissant : la condamnation du ministre de l'Agriculture Phraya Aharnborirak pour détournement de fonds publics, puis celle de Phra Preechakolakarn, exécuté pour le même motif. Mais il n'avait pas en charge le contrôle de l'administration et n'exerçait qu'une fonction consultative, comme le Conseil d'Etat contemporain. Lorsque ce rôle consultatif devint redondant avec celui

⁸⁶ Pongsuwan Prasat, *Le contentieux administratif en droit thaïlandais entre son passé et son avenir*, thèse Paris II, 1998, p. 89.

du Conseil des ministres, le roi Chulalongkorn procéda à la dissolution du Conseil d'Etat en 1893.

C'est Pridi Banomyong qui fut à l'origine de la renaissance du Conseil d'Etat en 1933. Il souhaitait une autorité calquée sur celle du Conseil d'Etat français ; en conséquence, le Conseil était investi d'une fonction consultative et d'une fonction de traitement des pétitions. Mais même après la fin de la monarchie absolue en 1932, la question de l'immunité juridictionnelle de l'administration, souvent évoquée et critiquée, n'était pas réglée. Les personnes victimes d'actes ou de décisions de l'administration pouvaient déposer au Conseil d'Etat une pétition dirigée contre le supérieur du fonctionnaire fautif, ou déposer une pétition auprès du roi directement, ou porter plainte devant les juridictions ordinaires pour obtenir réparation. Si, en 1946, la constitution reconnut le droit au recours administratif, elle ne répondait pas à la question de savoir si l'administration avait toujours le droit de refuser d'être partie à un procès. C'est finalement la constitution de 1949 qui, dans l'article 44, prévoit que « le droit à l'action en justice à l'encontre d'une administration ayant la personnalité juridique pour la responsabilité des actes accomplis par ses agents en tant que mandatés ou employés, est garanti ».⁸⁷ L'administré pouvait désormais introduire une requête devant une commission des pétitions relevant directement du premier ministre (le Conseil d'Etat étant donc dépossédé de sa mission de juge administratif). Puis, les faibles résultats de cette commission étant avérés, toute personne pouvait ester contre l'administration devant la justice judiciaire. Cette dernière allait appliquer au contentieux administratif les règles de la procédure civile.⁸⁸

Les limites de ce type de contrôle juridictionnel furent vite évidentes : limites de la compétence de la juridiction judiciaire en matière de contentieux administratif, cette dernière rejetant les recours à l'encontre des actes de gouvernement, en matière de statut de la fonction publique et de marchés publics ; limites tenant aux caractéristiques de la procédure civile, souvent peu compatibles avec le contentieux administratif.

Le contentieux administratif

Après de nombreuses tentatives, une loi du 22 avril 1979 relative au Conseil d'Etat réorganisa les structures et la composition du Conseil d'Etat

⁸⁷ *Ibid.*, p. 141-143.

⁸⁸ Pour une étude détaillée de la procédure civile en droit thaïlandais et une réflexion sur celle-ci, voir Bunbumroung Wannachai, *Le procès civil en Thaïlande : la lenteur de la procédure et ses remèdes*, thèse Strasbourg III, 1997.

afin de le préparer à se transformer en une véritable juridiction administrative. Le Conseil d'Etat de 1979 comportait, comme son homologue de 1933, deux sections : une section administrative et une section du contentieux. La première se composait de quatre-vingt-six conseillers législatifs repartis en dix sections, nommés par le roi, sur proposition du Conseil des ministres pour une durée de trois ans renouvelable. Elle établissait des projets de lois ou de règlements à la demande du premier ministre ou du Conseil des ministres et donnait des avis juridiques aux autorités administratives, aux entreprises publiques, au premier ministre ou au Conseil des ministres. La seconde comportait soixante-sept conseillers du contentieux administratif répartis en huit sections, nommées par le roi, sur proposition du Conseil des ministres et après approbation du parlement pour une durée de trois ans renouvelable. Elle jugeait les litiges administratifs. En ce qui concerne ses compétences, la loi privilégiait le critère organique c'est-à-dire que la section du contentieux administratif était compétente pour connaître de tous les litiges concernant un agent de l'Etat, et seulement des litiges dans lesquels est impliqué un agent de l'Etat. Elle excluait donc les actes d'un service public géré par une personne privée, mais incluait les actes de droit privé effectués par l'administration ; par ailleurs, relevaient de sa compétence non seulement les actes administratifs, mais aussi tout fait juridique, toute inaction, omission ou tout manquement de l'administration à ses obligations.

Bien que le critère organique soit déterminant, tous les actes des agents de l'Etat ne relevaient pas de la section du contentieux administratif : cette dernière n'était pas compétente pour les litiges concernant l'administration militaire et la police nationale, les actes de gouvernement, les affaires que le Conseil des ministres ou le premier ministre avait déjà tranchées, les affaires sur lesquelles la juridiction judiciaire avait déjà rendu une décision définitive, ainsi que les affaires sur lesquelles le Conseil s'était déjà prononcé.

Mais le Conseil d'Etat de 1979 n'était pas une véritable juridiction administrative puisque ses décisions devaient être soumises au premier ministre qui disposait « du dernier mot », conformément au système de la « justice retenue » en vigueur en France avant 1872.

La juridiction administrative

C'est la constitution promulguée le 11 octobre 1997 qui intègre la juridiction administrative en tant qu'instrument de la réforme politique. Elle pose les principes suivants : la juridiction administrative est un ordre distinct de l'ordre judiciaire et séparé du Conseil d'Etat (qui perd donc sa compétence

en matière contentieuse); sa compétence englobe le contentieux de l'annulation et le contentieux de pleine juridiction; elle bénéficie d'une garantie totale d'indépendance et le Conseil supérieur de la magistrature administrative est le garant de cette indépendance; un Office de la juridiction administrative indépendant sera créé comme organe administratif de la juridiction. Une loi de 1999 « relative à la création des juridictions administratives et à la procédure administrative contentieuse » est venue préciser l'organisation de la juridiction administrative qui se compose de deux degrés : la Cour administrative suprême et les tribunaux administratifs.

Bien que la constitution de 1997 ait été supprimée par un coup d'Etat militaire le 19 septembre 2006, les juridictions administratives ont continué de fonctionner car la loi de 1999 n'a pas été annulée et la constitution de 2007 a réaffirmé l'existence de la juridiction administrative.

Elle a le pouvoir de vérifier et de juger tous les litiges où sont en cause des actes administratifs ou l'omission d'actes administratifs (article 276 de la constitution de 1997, repris par l'article 223 de la constitution de 2007). La constitution de 1997 renvoyait à une loi pour organiser les juridictions administratives et pour établir la procédure. C'est la « loi sur la juridiction administrative et la procédure administrative contentieuse » du 5 octobre 1999.

Selon la loi de 1999, la juridiction administrative est compétente pour connaître des litiges suivants : ceux concernant les règlements, décisions ou actions de l'administration ou d'un agent de l'État, pour motif d'incompétence, vice de forme ou de procédure, violation de la loi, détournement de pouvoir, discrimination; ceux qui concernent l'administration ou un agent de l'État qui n'aurait pas accompli les obligations prescrites par la loi; ceux tendant à engager la responsabilité de l'administration ou d'un agent de l'État dans l'accomplissement des obligations fixées par la loi ou le règlement; ceux relatifs au contentieux des contrats administratifs; enfin, ceux qui relèvent de la compétence des juridictions administratives en vertu de la loi.

A contrario, la loi indique des litiges qui ne relèvent pas de la compétence de la juridiction administrative : les actes se rapportant à la discipline militaire; les actes du Conseil supérieur de la magistrature dans l'exercice de ses attributions; les litiges relevant de la compétence du tribunal des mineurs et de la famille, du tribunal des prud'hommes, du tribunal des impôts, du tribunal de la propriété intellectuelle et du commerce international, du tribunal des faillites, ou d'autres juridictions spécialisées.

La Cour administrative suprême juge en appel les décisions des Cours administratives provinciales ; elle juge en premier ressort les recours concernant la légalité des décrets royaux, ainsi que des règlements adoptés par le Conseil des ministres ou approuvés par ce même conseil.

Le statut des magistrats de l'ordre administratif

Une juridiction chargée d'imposer le règne de la loi et de s'opposer à l'arbitraire et aux abus des pouvoirs publics doit être parfaitement indépendante pour que ses décisions soient respectées. Les règles qui gouvernent le recrutement des magistrats en sont une illustration ; les principes qui concernent le déroulement de la carrière (notation, avancement et cessation des fonctions) en sont une autre.

Le recrutement des magistrats

La loi de 1999 prévoit les conditions concernant le recrutement des magistrats ; globalement, trois catégories de personnes sont concernées : les hauts fonctionnaires, les professeurs d'Université en droit public et science administrative, les membres des professions judiciaires (juges, procureurs ou avocats).

Les candidats doivent être de nationalité thaïlandaise, être âgé de quarante-cinq ans au moins et posséder des connaissances approfondies et une expérience avérée en droit, science politique, science administrative, science économique ou science sociales dans les conditions fixées par le Conseil supérieur de la magistrature administrative. Les candidats doivent être ou avoir été conseiller d'Etat, magistrat administratif d'un grade non inférieur à celui de président de chambre dans les tribunaux administratifs, magistrat judiciaire à la Cour suprême judiciaire ou magistrat militaire au Haut tribunal militaire, procureur d'un grade égal à celui de procureur hors classe de région, fonctionnaire d'un grade égal à celui de directeur général, professeur de droit, de science politique, de science administrative, de science économique ou de science sociale dans une Université ou un établissement d'enseignement supérieur, avocat pendant vingt ans au moins et témoigner d'une expérience en matière de contentieux administratif.

Les qualifications pour les personnes susceptibles d'être magistrats des tribunaux administratifs sont moins strictes. Il faut avoir au moins trente-cinq ans et remplir l'une des conditions suivantes : être ou avoir été « commissaire du gouvernement » à la section contentieuse du Conseil d'Etat ou rapporteur à la section législative du Conseil d'Etat pendant trois ans au moins, « agent

du contentieux »⁸⁹ pendant trois ans au moins, magistrat judiciaire d'un tribunal de premier instance ou d'un grade équivalent ou magistrat militaire pendant trois ans au moins, procureur pendant trois ans au moins, fonctionnaire d'un grade huit⁹⁰ ou son équivalent pendant trois ans au moins, enseignant d'un grade non inférieur à celui de maître de conférences de droit, de science politique, de science administrative, de science économique ou de science sociale dans une Université ou un établissement d'enseignement supérieur pendant trois ans au moins, avocat pendant dix ans au moins et témoigner d'une expérience en matière de contentieux administratif.

Le Conseil supérieur de la magistrature administrative est l'organe principal chargé de sélectionner les candidats aux postes de magistrat administratif. Mais le premier ministre et le Sénat participent à la procédure de recrutement des magistrats de la Cour administrative suprême : la liste établie par le Conseil supérieur est transmise au Sénat pour approbation ; elle est ensuite remise au premier ministre qui la soumet au roi ; le magistrat doit ensuite prêter serment devant le roi.⁹¹

L'indépendance des magistrats

Le Conseil supérieur de la magistrature administrative est le garant de cette indépendance. Il comprend non seulement les représentants des magistrats de la Cour suprême et des tribunaux administratifs, mais également des personnalités extérieures. Il s'assure en particulier que les garanties de l'indépendance prévues par les textes sont observées : l'inamovibilité (la mutation d'un magistrat administratif ne peut se faire qu'avec le consentement de celui-ci et après autorisation du Conseil supérieur de la magistrature administrative donnée conformément à son règlement) ; un strict régime d'incompatibilités avec toute autre fonction publique, privée et politique ; la règle de l'attribution de la requête par le président de la juridiction et l'interdiction du dessaisissement (sauf cas de récusation du rapporteur ou d'un membre de la formation de jugement, ou si le quorum des

⁸⁹ L'agent du contentieux est un poste spécifique dans la juridiction administrative, il n'existe pas dans la juridiction judiciaire. Son rôle est d'aider le juge rapporteur à instruire l'affaire et à faire d'autres actes de procédure jusqu'au jugement. Il est nommé parmi les juristes de l'Office de la juridiction administrative par le secrétaire général.

⁹⁰ La hiérarchie dans le corps de la fonction publique en Thaïlande se compose de onze grades.

⁹¹ Aux termes de l'article 20 de la loi de 1999 relative à la création des juridictions administratives et à la procédure administrative contentieuse, le magistrat administratif doit prêter serment : « Je (prononcer son nom) m'engage solennellement à demeurer loyal et fidèle à Sa Majesté, à remplir mes fonctions au nom du roi en toute intégrité, honnêteté et impartialité pour l'intérêt de la justice et du Royaume ; je déclare solennellement être fidèle à la démocratie avec le roi comme chef de l'Etat selon les dispositions de la constitution et les lois ».

magistrats n'est pas atteint dans la formation du jugement, ou dans le cas où le rapporteur ou le magistrat dans la chambre attributaire pourrait rendre tardivement une décision en raison de la quantité importante d'affaires à juger) ; le respect des prescriptions du code de déontologie du magistrat administratif (honnêteté, rectitude, devoir de réserve, responsabilité et intégrité morale sont les mots-clés dont le manquement constitue une faute disciplinaire sanctionnée d'une révocation).

La répartition des compétences entre les juridictions administratives

La juridiction administrative en Thaïlande se compose actuellement de deux échelons : la Cour administrative suprême et les tribunaux administratifs (la constitution permet d'instaurer une Cour d'appel, si nécessaire). L'article 10 de la loi de 1999 relative à la création des juridictions administratives et à la procédure administrative contentieuse dispose que « les tribunaux administratifs, sous réserve des litiges relevant en premier et dernier ressort de la Cour administrative suprême, sont les tribunaux de droit commun de la juridiction administrative ». Du point de vue territorial, le tribunal compétent est, soit celui dans le ressort duquel se trouve le domicile du requérant, soit celui où se situe la cause du litige.⁹²

La Cour administrative suprême est la juridiction de droit commun en appel. L'appel a un double objectif : contrôle de la régularité des jugements et garantie d'une bonne justice. Cependant, il peut être dérogé à ce principe : certains litiges qui concernent les autorités centrales doivent être traduits directement devant la Cour suprême. Il s'agit d'abord des recours dirigés contre les décisions de certains organismes collégiaux quasi-juridictionnels (conseils de discipline d'un corps public, comme le Conseil supérieur de la magistrature administrative, le Conseil supérieur du ministère public, ou le Conseil supérieur des fonctionnaires parlementaires ; conseils d'ordres professionnels, tels que le Conseil de la profession médicale, le Conseil des ingénieurs, le Conseil des architectes, le Conseil des comptables, ou le Conseil des pharmaciens ; autorités indépendantes comme le Conseil de l'accès aux documents publics, le Conseil du contrôle d'accès aux frontières, le Conseil de la consommation, le Conseil de la planification urbaine, le Conseil de la concurrence, le Conseil de la réforme des terres agricoles). La Cour suprême est également compétente pour recevoir les recours contre les décrets et les

⁹² Article 47 de la loi de 1999 relative à la création des juridictions administratives et à la procédure administrative contentieuse.

règlements pris en Conseil des ministres. Enfin, la loi de 1999 permet au législateur de lui attribuer certains litiges particuliers.

Les juridictions peuvent être saisies par un particulier ou un groupe d'individus ayant un intérêt pour agir, ou le médiateur s'il constate un acte ou un comportement illégal de la part de l'administration ou enfin un fonctionnaire ou une administration particulière.

Depuis leur installation en 2001 jusqu'en décembre 2011⁹³, les juridictions administratives ont connu une activité soutenue : plus de 40 000 affaires soumises à la Cour administrative centrale ; plus de 10 000 à la Cour administrative suprême.

Le contrôle de l'administration

Le juge administratif français a servi de modèle dans l'organisation d'un contrôle de légalité et dans celui de la responsabilité de l'administration. Sur le premier point, le juge administratif thaïlandais utilise la classification des moyens d'annulation de l'acte illégal dégagée par la doctrine et la jurisprudence françaises : l'incompétence et le vice de forme ou de procédure (légalité externe), la violation de la loi et le détournement de pouvoir (légalité interne). Concernant la responsabilité, une loi de 1996 institue la responsabilité pécuniaire des agents administratifs : elle distingue entre la faute de service et la faute personnelle ; elle précise également les cas de cumul de fautes (lorsque le dommage peut être imputé à la fois à une faute de service et à une faute personnelle) et prévoit une action récursoire de l'administration. La responsabilité administrative est en principe engagée par la faute, mais le législateur et le juge administratif ont commencé de développer la notion de responsabilité sans faute : une loi du 31 octobre 2001 a ainsi prévu l'indemnisation des personnes ayant subi un préjudice du fait de certaines procédures pénales ; de même, la loi de 2002 relative à la protection de la santé publique qui garantit le droit à l'accès aux soins de santé, assure les droits à l'indemnisation des victimes pour les dommages causés par un aléa thérapeutique (bien que ces dommages ne résultent pas de comportements fautifs de l'autorité administrative). De son côté, le juge administratif semble enclin à utiliser une possibilité ouverte par la loi de 1999 : son article 9 (3) indique que « les juridictions administratives sont compétentes pour connaître... des litiges tendant à engager la responsabilité pour faute ou toute autre responsabilité de l'administration ou des agents de l'Etat résultant soit de l'exercice de son pouvoir en vertu d'une loi, soit d'un règlement, d'une

⁹³ Dernières statistiques disponibles à la date de rédaction.

décision, soit du manquement à un devoir imposé par la loi, ou du retard excessif dans l'accomplissement d'un tel devoir. » Le juge administratif a ainsi admis deux cas de la responsabilité sans faute, dans une affaire concernant l'indemnisation pour expropriation et une autre relative à la révocation d'actes administratifs unilatéraux⁹⁴.

La juridiction administrative dispose de pouvoirs importants pour redresser les situations ou réparer les torts reconnus : l'article 72 de la loi de 1999 prévoit que sa décision peut consister en l'annulation d'un acte administratif illégal ; la juridiction peut en outre décider de moduler dans le temps les effets de sa décision ; enfin, le juge administratif peut enjoindre à une personne publique d'accomplir un acte, ou lui interdire de le faire⁹⁵ ; il peut délivrer à l'administration une injonction de payer ou de transférer une propriété saisie illégalement.

Etant donné que la juridiction administrative française a servi de modèle au juge thaïlandais, il est légitime de poser à l'égard de ce dernier la question soulevée en France dès les années 1950 : le juge administratif n'est-il pas « un juge qui gouverne » ? Il est en tout cas incontestable qu'il remplit une mission politique puisqu'il juge des rapports entre le pouvoir et les citoyens.

Le contrôle de la légalité

Dans l'affaire Mabtaphud⁹⁶, la Cour administrative centrale a mis fin à des permis octroyés par l'administration. Les quarante-trois requérants regroupés au sein de « l'Association contre le réchauffement climatique et des habitants de Mabtaphud » avaient déposé une requête dirigée contre la Commission nationale de protection de l'environnement, le secrétaire général de la planification du ministère des Ressources naturelles et de l'Environnement, le ministre des Ressources naturelles et de l'Environnement, le ministre de l'Industrie, le ministre de l'Energie, le ministre des Transports, le ministre de la Santé et le Parc industriel de Thaïlande. Ils considéraient que les permis accordés à soixante-seize projets d'investissement dans la zone industrielle de Mabtaphud étaient illégaux parce que délivrés en violation de l'article 67, alinéa 2 de la constitution de 2007. Selon la charte suprême, deux conditions doivent être réunies avant la mise en place de tout projet ou toute activité qui aurait une incidence sérieuse sur l'environnement, les ressources

⁹⁴ Sur tous ces points, cf. Saengkanokkul Piyabutr, *La juridiction administrative en Thaïlande. Genèse d'une institution*, thèse droit public, Université Toulouse 1 Capitole, novembre 2011.

⁹⁵ Pour un exemple de décision adressant une injonction à un agent de l'Etat aux fins d'accomplir les obligations prescrites par la loi, cf. Cour administrative suprême, décision 111/2547, 11 janvier 2005, *Maire de Suanluang*.

⁹⁶ Cour administrative centrale, décision 1352/2553, 2 septembre 2010.

naturelles ou la santé : une enquête publique auprès de la population ou des personnes intéressées et un avis favorable d'une autorité indépendante composée des représentants des organisations non-gouvernementales et des représentants des Universités dispensant des enseignements relatifs à l'environnement, aux ressources naturelles et à la santé.

Dans sa décision, la Cour administrative centrale considère que les projets d'investissement qui font l'objet du litige sont des activités classées, selon l'arrêté ministériel du 31 août 2010, comme pouvant avoir des incidences sérieuses sur l'environnement, les ressources naturelles et la santé et sont donc nocives pour la population. Constatant que l'enquête publique n'a pas eu lieu, que l'avis d'une autorité indépendante n'a été sollicité, la Cour administrative centrale annule en conséquence les permis octroyés aux projets d'investissement dans la zone industrielle de Mabtaphud.

La responsabilité de l'administration

Le régime de la responsabilité administrative tente une conciliation entre la nécessité de garantir les intérêts de l'administration et la volonté d'assurer la protection des droits des administrés.

Favoriser les intérêts de l'administration passe notamment par la distinction entre la faute de service et la faute personnelle. Il s'agit de répartir la responsabilité : lorsque la faute est commise en dehors du service, c'est l'agent auteur de la faute qui est responsable ; en revanche, si l'agent commet une faute dans l'exercice de ses fonctions, c'est l'administration qui doit réparer les dommages éventuels. Pour le dommage imputé à la fois à une faute de service et à une faute personnelle, la victime doit toujours demander l'indemnisation auprès de l'administration. L'agent auteur de la faute n'est coresponsable que dans le cas où la faute a un caractère intentionnel ou résulte d'une imprudence grossière. Toutefois, l'administration doit d'abord offrir réparation à la victime, puis elle se retournera contre son agent dont elle a garanti les agissements dommageables.

La protection des droits des administrés figure dans l'idée que « toute faute est de nature à engager la responsabilité » ; il n'existe pas en droit thaïlandais de distinction en fonction de la gravité de la faute. Dans toutes les activités administratives, si une faute est commise, cette dernière engage la responsabilité de l'administration. Ceci est un avantage pour la demande d'indemnisation des victimes. De même, dans le cas de cumul de fautes, le fait que les victimes doivent toujours former leur recours en responsabilité contre l'administration est favorable aux victimes : le droit à l'indemnisation de ces dernières est garanti par l'administration.

Normalement, la responsabilité de l'administration est donc engagée en cas de faute du service ou d'un agent. Mais le juge administratif thaïlandais n'hésite pas à substituer le risque à la faute, ce qui élargit considérablement la responsabilité de la puissance publique. La notion de risque postule que lorsqu'une personne publique fait peser dans l'exercice normal de son activité un risque sur des personnes, elle doit les indemniser si ce risque se réalise. Le juge administratif emprunte la théorie du risque au droit civil. En effet, pour substituer le risque à la faute comme fondement de la responsabilité, deux idées ont été depuis longtemps utilisées par la doctrine civiliste. La première idée est celle du risque créé ; lorsqu'un individu introduit un danger dans la vie sociale -et chacun le fait à tout instant, du fait même qu'il agit- cela doit être à ses risques et périls, non aux risques et périls d'autrui. Toute activité dommageable, même non fautive, doit donc être génératrice de responsabilité : ainsi des dommages ayant leurs origines dans les choses dangereuses (explosifs, armes, substances dangereuses, installations dangereuses), dans les méthodes dangereuses (notamment certains procédés médicaux), dans les situations dangereuses. La seconde idée est celle du risque lié au profit. Si l'administration recueille les bénéfices de son activité, elle doit en supporter les charges.

La jurisprudence offre un bon exemple de la responsabilité pour risque : l'affaire du « Cobalt-60 ». En l'espèce, l'Office thaïlandais de l'énergie nucléaire à usage civil est chargé de contrôler la possession et l'utilisation des substances radioactives à usage pacifique. L'hôpital de Ramathibodi avait obtenu un permis pour utiliser dans certains traitements médicaux le Cobalt-60, une substance radioactive contrôlée. Cette substance était stockée dans des récipients spéciaux, comportant le symbole radioactif, pour éviter les fuites. Lorsque l'hôpital cessa après une dizaine d'années d'utiliser le Cobalt-60, il vendit le stock à un opérateur privé. Ce dernier n'a pas cherché à obtenir un permis ; l'Office de l'énergie nucléaire civile a été avisé du transfert de la possession, mais faute de notification, il n'a pris aucune mesure. Or des pièces des récipients ont été volés à l'opérateur et des individus ont été blessés ou sont morts à cause de la fuite de substances radioactives. Les victimes ont formé un recours contre l'Office de l'énergie nucléaire civile pour demander une indemnisation ; elles estimaient que l'Office n'avait pas rempli ses obligations statutaires et s'était rendu coupable de négligence dans ses inspections des opérations de transfert et de stockage des substances

radioactives. Le juge administratif a ordonné à ce dernier d'offrir réparation aux requérants⁹⁷.

Il s'est fondé sur l'article 96 de la loi de 1992 relative à la promotion et la protection de l'environnement : « Si une fuite ou une contamination causée ou provenant de n'importe quelle source de point de pollution est la cause de la mort, de dommages corporels ou d'atteinte à santé de toute personne ou a endommagé de n'importe quelle façon la propriété d'un particulier ou de l'État, le propriétaire ou l'occupant d'une telle source sera exposé à payer une compensation ou une indemnisation, qu'une telle fuite ou une telle contamination soit le résultat d'un acte volontaire ou d'une négligence du propriétaire ou de l'occupant, en n'exceptant que le cas où il pourrait démontrer qu'une telle pollution est le résultat de : (1.) cas de force majeure ou guerre ; (2.) un acte fait conformément à un ordre des autorités de gouvernement ou d'État ; (3.) un acte ou une omission de tiers qui sont responsables directement ou indirectement de la fuite ou de la contamination. »

Dans cette affaire, le juge administratif évite d'appliquer la notion de la responsabilité sans faute. En réalité, le cobalt-60 peut être considéré comme « une chose dangereuse » et le dommage résultant de ce dernier peut être réparé, même en l'absence de faute de l'administration. Mais le juge administratif a dans cette affaire choisi d'élargir le fait fautif car « la dispersion de rayons radioactifs résulte directement de la négligence de l'autorité publique, et les dommages graves résultant de cette négligence concernent douze requérants ; c'est pourquoi, dans ce cas, est engagée la responsabilité pour faute ». Or cette dispersion n'est pas exactement une « faute directe » de l'administration, parce que le rayon radioactif s'est dispersé après le vol du cobalt-60 ; la diffusion n'a donc pas de lien direct avec la négligence.

Le contrôle du pouvoir discrétionnaire de l'administration

Depuis l'ouverture de la juridiction administrative en 2000, la jurisprudence n'est pas très fournie concernant l'étendue du contrôle du juge sur les motifs de l'acte. Toutefois, deux arrêts majeurs de la Cour administrative suprême indiquent comment le juge administratif contrôle le pouvoir discrétionnaire : le premier applique le principe de proportionnalité et emprunte la théorie du bilan coût-avantage ; le second concerne la théorie de l'erreur manifeste d'appréciation.

⁹⁷ Cour administrative centrale, décision 1820/2002, 27 septembre 2002, *M^{lle} Somjai Kaewpradab et autres c/ Office de l'énergie nucléaire civile*.

La première décision⁹⁸ fait suite à la requête de vingt-cinq pêcheurs qui demandaient au juge suprême d'annuler un arrêté du ministère de l'Agriculture du 24 septembre 1999 interdisant l'utilisation de certains instruments de pêche pendant la période de fraie dans la province de Surat Thani. Les pêcheurs prétendaient que cet arrêté portait gravement atteinte à la liberté d'entreprendre car ils ne pouvaient pas pêcher pendant six mois. La Cour administrative suprême vérifie d'abord que la loi relative à la pêche de 1947 octroie le pouvoir au ministre de l'Agriculture de prendre une mesure pour limiter l'utilisation de certains instruments de pêche. Le juge administratif applique ensuite le principe de proportionnalité, emprunté au droit allemand : 1°) la mesure en cause (interdiction de l'utilisation de certains instruments de pêche pendant la période de fraie) est appropriée car elle est de nature à atteindre l'objectif visé (conservation des espèces vertébrées aquatiques) ; 2°) la mesure est nécessaire car aucune mesure appropriée moins grave pour les droits des individus ne permettrait d'atteindre l'objectif visé ; 3°) la mesure présente un caractère de proportionnalité au sens strict car la restriction apportée à un droit fondamental (la liberté d'entreprendre des pêcheurs) n'est pas excessive au regard de l'objectif visé. Le juge administratif applique donc le principe de proportionnalité qui se compose trois éléments : adéquation, nécessité, proportionnalité au sens strict.

Le second arrêt⁹⁹ concerne une requête tendant à annuler une décision du ministre de la Santé du 14 décembre 2000 relative au retrait d'autorisation des médicaments comprenant du phénylpropanolamine (PPA) parce que cette dernière aurait été prise en l'absence d'études scientifiques suffisantes. Examinant la loi relative aux médicaments de 1967, base légale de la décision contestée, le juge suprême affirme que le ministre de la Santé peut modifier, après avis de la Commission des aliments et des médicaments, les ingrédients des formules des médicaments afin d'assurer la sécurité des usagers. Il constate que des études médicales incontestables démontrent que le PPA provoque un risque de congestion cérébrale pour les consommateurs et que les Etats-Unis ont décidé de retirer ce dernier du marché. De plus, la Commission des aliments et des médicaments a considéré que le PPA n'est qu'un anti-inflammatoire qui ne fait pas partie des médicaments indispensables alors qu'il est source de risques graves ; elle ajoute qu'il existe 717 catégories d'anti-inflammatoire qui ne contiennent pas de PPA ; de ce fait,

⁹⁸ Cour administrative suprême, décision 51/2004, 21 juillet 2004, *M. Sunthorn THONGKAM et autres c/ Ministre de l'Agriculture et département de la Pêche*

⁹⁹ Cour administrative suprême, décision 80/2004, 21 octobre 2004, *M. Thep Vechvisith c/ Ministre de la Santé publique et autres*

si le PPA est retiré du marché, il existe d'autres médicaments pour soigner les maladies. L'interdiction de l'utilisation et le retrait du marché des médicaments contenant du PPA n'affectent donc pas les médecins et les patients.

La décision indique que le juge administratif maintient un contrôle vigilant du pouvoir discrétionnaire de l'administration à l'égard de la qualification juridique des faits. Il affirme par exemple que : « la Commission des aliments et des médicaments est composée de spécialistes en la matière ; elle a conclu que le PPA peut augmenter le risque potentiel d'accident vasculaire cérébral hémorragique ; aucun fait ne démontre l'irrégularité de son avis, ni la mauvaise foi de cette commission ; le juge ne peut se substituer à l'appréciation des spécialistes ». La décision du ministre de la Santé, prise après avis de la Commission des aliments et des médicaments, est légale.

Cet argument du juge suprême peut être considéré comme la reconnaissance de la théorie de l'erreur manifeste d'appréciation : quand l'administration exerce un pouvoir discrétionnaire, le juge de l'excès de pouvoir n'exerce qu'un contrôle minimum sur les actes dont il est saisi ; il ne contrôle que l'exactitude matérielle des motifs de fait et la correction juridique des motifs de droit. Le juge ne contrôle pas l'appréciation de l'auteur de l'acte, sauf s'il existe une « erreur manifeste d'appréciation ». L'erreur manifeste d'appréciation est un outil du juge pour contrôler l'appréciation de l'administration dans les matières supposant une évaluation technique (par exemple l'équivalence d'emplois publics, ou la notoriété médicale).

Ces quelques illustrations de la jurisprudence administrative montrent assez la tension qui anime cette dernière : d'une part, la volonté de sauvegarder les libertés fondamentales ; d'autre part, le souci de conserver au pouvoir les moyens d'assurer l'ordre et de faire prévaloir l'intérêt général. La justice administrative doit son rayonnement à cette préoccupation constante de conciliation entre les impératifs de liberté et d'autorité, au maintien de cet équilibre toujours remis en cause entre deux exigences contradictoires.

Chapitre 2

LE DEVENIR INCERTAIN DES AUTORITES INDEPENDANTES

La constitution de 1997 prévoyait cinq institutions indépendantes : une Commission électorale, un médiateur, une Commission nationale de lutte contre la corruption, une Commission nationale de contrôle des comptes publics et une Commission des droits de l'homme. Celle de 2007 reprend le même schéma.

1 - La Commission électorale

Etablie en 1992 sous la tutelle du ministère de l'Intérieur, la Commission électorale a été « constitutionnalisée » en 1997, puis en 2007. La constitution actuelle la présente comme un « organe indépendant ». Elle est chargée de faire en sorte que les opérations électorales soient libres et honnêtes, de promouvoir la participation des citoyens et de contrôler l'utilisation de leurs pouvoirs par les titulaires de fonctions publiques (dans le domaine électoral).

Elle se compose d'un président et de quatre membres nommés par le roi sur proposition du Sénat. Le mandat des membres de la Commission est de sept ans ; il n'est pas renouvelable.

La sélection des membres de la Commission électorale accorde une grande importance au judiciaire, afin d'éviter les critiques qu'avait suscitées le processus de sélection des membres de la Commission à l'époque du gouvernement Thaksin (2001-2006). Trois sont sélectionnés par un comité composé de sept membres (le président de la Cour suprême, le président de la Cour constitutionnelle, le président de la Cour administrative suprême, le président de la Chambre des représentants, le chef de l'opposition à la Chambre, une personne élue par l'assemblée générale de la Cour suprême et une élue par l'assemblée générale de la Cour administrative suprême) ; les deux autres membres de la Commission sont sélectionnés par l'assemblée générale de la Cour suprême. Le comité de sélection et l'assemblée de la Cour suprême soumettent les noms des personnes choisies au président du Sénat qui recueille l'approbation de la majorité du Sénat, puis propose les noms au roi (art. 231). Contrairement à ce que prévoyait la constitution de 1997, si une ou plusieurs propositions sont rejetées par le Sénat, ce dernier ne peut leur

substituer ses propres candidats ; la question est renvoyée aux comités de sélection. Ainsi le Sénat ne peut plus exprimer ses propres préférences ; il ne peut que confirmer le choix des comités de sélection.

Les membres de cette Commission ne doivent pas être responsables d'une organisation politique ni exercer de mandat politique. La constitution leur accorde un système d'immunité destinée à les protéger contre toute pression (art. 241) : ils ne peuvent être cités à comparaître, ou arrêtés, ou détenus pendant les périodes électorales, sauf autorisation expresse de la Commission, ou cas de flagrant délit. En cas d'arrestation en flagrant délit, le président de la Commission doit être informé immédiatement ; il peut ordonner que la personne soit relâchée.

Selon l'article 233, un dixième des représentants et des sénateurs peuvent demander -par le vote d'une pétition- la destitution d'un membre de la Commission électorale. La demande est transmise par le président de l'Assemblée nationale à la Cour constitutionnelle qui tranche. Les motifs d'une telle pétition sont limités : soit le candidat ne remplit pas les conditions nécessaires à sa nomination ; soit il est l'objet d'un conflit d'intérêts car il occupe déjà un poste officiel ou exerce une profession. En vertu d'une loi organique de 2007, les membres de la Commission doivent déclarer leur patrimoine, ainsi que celui de leurs épouses et de leurs enfants.

La constitution fixe trois missions principales à la Commission électorale : d'abord organiser, superviser et proclamer les résultats des élections législatives (représentants et sénateurs), des élections locales et des référendums, pour que ces consultations soient libres et transparentes (art. 235) : ceci suppose notamment la détermination des circonscriptions électorales, la vérification des listes électorales, l'organisation générale du scrutin, la fixation des règles concernant le décompte des suffrages, la détermination des droits des électeurs et les qualifications des candidats ; ensuite, procéder à la vérification des opérations électorales, aux enquêtes concernant d'éventuelles fraudes, et ordonner la tenue d'un nouveau scrutin dans les circonscriptions où la fraude serait avérée (art. 236) ; enfin, édicter les règlements, les décisions ou les actes nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions ; contrôler le financement des partis politiques, ainsi que les dépenses des candidats ; informer les fonctionnaires et les agents de l'État de leurs obligations en matière d'élections politiques. Pour l'accomplissement de ses nombreuses missions, la Commission est assistée d'une commission électorale dans chaque province.

La Commission dispose d'importants pouvoirs administratifs et quasi judiciaires : elle peut demander la communication de tous documents utiles ;

elle peut requérir les fonctionnaires, les dirigeants d'agences publiques et d'entreprises publiques pour une éventuelle audition. Elle mène des enquêtes sur réclamation d'un électeur, d'un candidat ou d'un parti politique concernant les conditions de vote dans un bureau ou une circonscription, ou concernant des irrégularités dans les opérations de vote pour un référendum. L'article 239 indique que, si la décision de la Commission d'organiser un nouveau scrutin est prise avant la proclamation des résultats, cette décision est sans appel. En revanche, si la Commission prend sa décision avant la proclamation officielle des résultats, ladite décision est transmise à la Cour constitutionnelle qui tranche en dernier ressort.

En cas de délit caractérisé, la Commission a le pouvoir d'interdire à toute personne tout acte qui pourrait entacher l'intégrité d'une élection ; elle peut également sanctionner un candidat en le privant de toute activité politique pendant cinq ans, nonobstant les poursuites prévues dans le code pénal. En ce qui concerne les dépenses électorales des candidats, la Commission a le pouvoir de faire saisir les avoirs et les propriétés du délinquant.

Une Commission électorale indépendante était conçue en 1997 comme le moyen d'empêcher les abus et les fraudes ; les élections au Sénat en 2000 et à la Chambre en 2001 démontrèrent son utilité. Lors des sénatoriales en particulier, soixante-dix-huit candidats furent convaincus de fraude ; dans la province de Samut Prakan, cinq scrutins successifs ont eu lieu avant qu'un vainqueur soit confirmé par la Commission. Cependant, dans bien des cas, les candidats convaincus de fraude par la Commission furent néanmoins élus ; les pratiques d'achat de vote et de manipulation électorale ne cessèrent pas pour autant mais devinrent moins voyantes. Lors des élections de décembre 2007, la commission enquêta sur quatre-vingt-trois candidats suspectés de fraude électorale ; six d'entre eux furent sanctionnés. Ce sont également les fraudes électorales qui conduisirent à la dissolution du PPP en décembre 2008. Il est évident que les organes constitutionnels -notamment la Commission électorale- n'ont pas mis fin aux pratiques frauduleuses en matière électorale, mais contribuent à les limiter.

2 - Le médiateur

Influencée par le système suédois de contrôle *a posteriori* de l'activité administrative, l'institution du médiateur (*ombudsman*) répond au souci de renforcer la protection des droits individuels (même si elle n'est pas juridictionnelle) et de promouvoir une démocratie participative. C'est pour ces raisons –ainsi que pour tenter d'éliminer la corruption au sein de l'État– que les pouvoirs constituants ont créé cette institution de contrôle en 1997.

Elle est chargée de contrôler le comportement éthique des titulaires de fonctions politiques et administratives, aussi bien au niveau central que local.

La constitution de 2007 prévoit que trois médiateurs sont nommés par le roi sur proposition du Sénat (art. 242). Ils doivent avoir une compétence reconnue et être respectés par le public, avoir une connaissance et une expérience de l'administration des affaires de l'Etat, des entreprises ou des activités d'intérêt public, et une intégrité reconnue. Les qualifications, les incompatibilités, la sélection et l'élection du médiateur font l'objet de la loi organique du 14 septembre 1999 : il faut en particulier retenir que, pour éviter tout conflit d'intérêts, les fonctionnaires en activité, ainsi que toute personne exerçant une activité professionnelle privée, sont exclus du processus de sélection. La sélection est effectuée par un comité de sept membres qui comprend les présidents de la Cour suprême, de la Cour constitutionnelle, de la Cour administrative suprême, de la Chambre des représentants, ainsi que du chef de l'opposition à la Chambre, d'une personne élue par l'assemblée générale de la Cour suprême et une autre élue par l'assemblée générale de la Cour administrative suprême. Les noms sélectionnés sont soumis au président du Sénat qui demande l'approbation de la majorité de l'assemblée, puis propose les noms au roi (art. 243).

Les médiateurs assurent un mandat de six ans et ce mandat n'est pas renouvelable (art. 242).

Ils ont le pouvoir d'enquêter sur les plaintes déposées dans les cas suivants (art. 244) : un fonctionnaire, un agent public ou un employé de l'administration d'Etat, d'une entreprise publique ou d'une collectivité locale a excédé ses pouvoirs, ou a agi en violation de la loi ; cette même personne a accompli, ou a négligé d'accomplir, des attributions prescrites par la loi et il en est résulté un préjudice pour le requérant ou le public (art. 16 de la loi sur le médiateur, 1999). La compétence du médiateur va donc au-delà d'un simple contrôle de légalité ; il peut intervenir pour réparer une injustice causée par un fonctionnaire ou un responsable politique. Par ailleurs, le médiateur est chargé d'évaluer le comportement éthique des responsables politiques et des dirigeants de l'Etat ; il conseille les agences gouvernementales dans la rédaction de leur code de déontologie. Mais il ne dispose pas d'un pouvoir de sanction ; il ne peut prendre que des recommandations ; si un service administratif ou un fonctionnaire refuse de suivre ses avis, il ne peut que rapporter l'affaire au ministre compétent, ou au premier ministre, ou encore au parlement ; il a aussi la possibilité de rendre l'affaire publique. Il établit d'ailleurs un rapport annuel destiné au Conseil

des ministres, à la Chambre des représentants et au Sénat ; ce rapport est publié à la *Gazette du gouvernement royal*.

La capacité du médiateur d'enquêter sur des actes administratifs illégaux l'amène à recouvrir le domaine de compétence des juridictions administratives. Lorsque c'est le cas, le médiateur peut déférer l'acte ou le texte contesté devant la cour administrative compétente. De même, il peut saisir la Cour constitutionnelle sur une question de constitutionnalité, qu'il s'agisse d'une loi, d'un règlement, d'une décision ou de tout acte de l'administration ou d'un agent de l'État (art. 245) : c'est ainsi que le médiateur, saisi d'une pétition contre le décret du 16 juillet 2005 déclarant l'état d'urgence dans les provinces du sud (décret très critiqué puisqu'il donnait au premier ministre une autorité quasi absolue sur cette partie du territoire et parce qu'il se traduisait par une restriction drastique des libertés fondamentales), déféra le texte à la Cour constitutionnelle ; en 2006, la décision du premier ministre d'organiser des élections de façon inopinée, sans laisser le temps aux partis d'opposition d'organiser une campagne (ce qui les amena à boycotter le scrutin), fit l'objet d'une plainte devant le médiateur qui la transmit à la Cour constitutionnelle.

Cependant, la loi sur le médiateur de 1999 (art. 24) exclut de sa compétence les questions politiques qui relèvent des relations entre le gouvernement et le parlement, les affaires qui font l'objet d'une procédure judiciaire ou ont déjà été tranchées par une juridiction, ainsi que les plaintes et les procédures disciplinaires engagées contre un fonctionnaire. De plus, le médiateur peut refuser d'examiner une plainte si elle est anonyme ou diffamatoire, s'il estime qu'elle ne concerne pas l'intérêt public, si elle est du ressort d'une autre autorité indépendante (par exemple une affaire de corruption), ou encore si les faits à l'origine de la plainte se sont produits plus de deux ans auparavant.

3 - La Commission nationale de lutte contre la corruption

La corruption est devenue un sujet de débat public en Thaïlande depuis les années 1980. Pourtant, il ne semble pas qu'elle ait été plus importante, surtout si l'on compare les sommes concernées avec celle détournées par les régimes militaires des années 1950 aux années 1970. Simplement, les mentalités ont commencé d'évoluer et des institutions démocratiques de contrôle –le parlement, la presse– se sont employés à limiter les instruments les plus lucratifs de la corruption politique. C'est en effet la corruption des fonctionnaires et des politiques qui fait l'objet des enquêtes d'un office public de lutte contre la corruption créé en 1975 (conformément aux dispositions de

l'article 66 de la constitution de 1974) ; mais ses compétences étant limitées, son action s'avéra infructueuse. Depuis la constitution de 1997, la Commission est une autorité indépendante (loi organique du 8 novembre 1999).

Elle est composée d'un président et de huit membres qui sont nommés par le roi sur proposition du Sénat. Ils sont choisis par un comité de sélection composé de cinq personnalités issues majoritairement du judiciaire : les présidents de la Cour suprême, de la Cour constitutionnelle, de la Cour administrative suprême, de la Chambre des représentants et le chef de l'opposition à la Chambre. Le comité de sélection soumet les noms des personnes choisies au président du Sénat qui recueille l'approbation de la majorité et les soumet au roi (art. 246). Les membres de cette commission ne doivent pas être d'anciens ministres, membres de la Commission électorale, médiateur. Leur mandat est de neuf ans et n'est pas renouvelable (art. 247).

La Commission nationale de lutte contre la corruption exerce les compétences suivantes (art. 250) : contrôler le patrimoine des certaines personnalités (premier ministre, ministre, représentant, sénateur, dirigeants des partis politiques, présidents et membres des assemblées locales) ; évaluer le comportement éthique des dirigeants politiques ; rechercher et établir les faits, puis les soumettre dans un rapport au Sénat, en cas de procédure de destitution engagée contre le premier ministre, un ministre, un représentant ou un sénateur, le président de la Cour suprême, le président de la Cour constitutionnelle, le président de la Cour administrative suprême, le procureur suprême, un membre de la Commission électorale, un médiateur, un juge de la Cour constitutionnelle ou de la Cour administrative suprême. Elle est également compétente pour établir la matérialité des faits en cas de plainte relative à des faits de corruption de la part du premier ministre, d'un ministre, d'un représentant, d'un sénateur, des titulaires d'emplois publics. Son rapport établissant les faits est soumis au procureur afin qu'il engage éventuellement des poursuites devant la Cour suprême.

La commission établit à l'intention des pouvoirs publics un rapport annuel qui est publié à la *Gazette du gouvernement royal*.

Bien que bénéficiant d'immunités pour préserver leur indépendance, les membres de la Commission ne sont pas intouchables. La destitution d'un membre de la commission peut être réclamée au Sénat par un quart des représentants ou vingt-mille électeurs (art. 248). La résolution du Sénat doit être adoptée à la majorité qualifiée des trois quarts.

De même, un membre de la Commission peut être mis en cause devant la Cour suprême pour corruption ou activités malhonnêtes par un cinquième

des parlementaires. La plainte motivée est transmise par le président du Sénat à la chambre criminelle de la Cour suprême (art. 249).

La tâche de la Commission n'est pas facile, pour plusieurs raisons : d'abord, la corruption de fonctionnaires découle de l'absence de rémunération de la bureaucratie traditionnelle ; les fonctionnaires devaient se rémunérer en prenant un pourcentage des revenus collectés ou en demandant des honoraires pour les services rendus. Malgré la modernisation de la fonction publique, ces pratiques n'ont jamais véritablement disparu ; tout au plus, c'est l'importance des sommes en cause qui tend à décroître... La corruption dans l'administration s'est propagée dans le monde politique : la plupart des hommes d'affaires qui contrôlent le parlement et les partis politiques depuis les années 1980 doivent leur fortune, et donc leur influence politique, à leur capacité à tirer parti de la flexibilité des fonctionnaires ; ils ont réalisé d'énormes profits en achetant des fonctionnaires pour emporter les appels d'offres publics ou pour mener des activités illégales, voire criminelles. Ayant acheté des votes pour entrer au parlement, ils considèrent naturellement la politique comme un prolongement des affaires, donc comme un moyen supplémentaire de gagner de l'argent.

Ensuite, même si la plupart des Thaïlandais sont aujourd'hui conscients que, dans un système administratif moderne, les fonctionnaires et responsables politiques sont des personnes publiques faisant fonctionner des services publics censés servir l'intérêt général, les cadeaux –en nature ou en numéraire– offerts à des fonctionnaires sont considérés *sin nam jai*, c'est-à-dire « faits de bon cœur », pour entretenir l'amitié. Une telle pratique est jugée comme acceptable, puisque les fonctionnaires concernés ne demandent pas des pots-de-vin, mais ne font qu'accepter les cadeaux qui leur sont volontairement présentés. Un tel échange est considéré comme une transaction entre deux individus ; il ne crée aucun dommage, ni pour une tierce personne, ni pour la société dans son ensemble. Une petite partie seulement des Thaïlandais taxent une telle pratique de corruption. Mais la définition du terme ne fait pas l'objet d'un consensus : tout dépend de l'importance des sommes en jeu, de l'intention des protagonistes, du contexte social et politique... il est donc évident que l'élimination de la corruption passe nécessairement par la remise en cause de ce concept –très positif dans la culture thaïlandaise– de *sin nam jai*.

Il n'empêche que la commission reçoit un grand nombre de requêtes, individuelles ou d'associations.

4 - La Commission nationale de contrôle des comptes publics

La première expérience en matière de vérification des comptes publics dans l'histoire de la Thaïlande remonte à 1875, lorsqu'un décret du roi Chulalongkorn créa l'Office royal de vérification des comptes ; cet organisme disposait déjà de pouvoirs importants et n'était responsable que devant le roi. Depuis lors, malgré les changements constitutionnels et les bouleversements politiques, il a poursuivi sa mission avec une indépendance certaine à l'égard de l'exécutif comme du législatif. Une loi de 1933 en fait une agence gouvernementale ; son responsable dépendait directement du premier ministre. La loi sur la vérification des comptes de 1979 la transforme en une autorité indépendante. La Commission nationale de contrôle des comptes publics figure au chapitre XI de la constitution de 2007 consacré aux autorités indépendantes (art. 252 et suivants).

Elle se compose d'un président et de six membres qui sont nommés par le roi sur proposition du Sénat. Leur mandat est de six ans ; il n'est pas renouvelable. Leur sélection est assurée par un comité qui comprend cinq personnalités : les présidents de la Cour suprême, de la Cour constitutionnelle, de la Cour administrative suprême, de la Chambre des représentants, et du chef de l'opposition à la Chambre. Les noms sélectionnés par le comité sont transmis au président du Sénat qui, après approbation de la majorité de l'assemblée, les propose au roi (art. 252).

La Commission nationale de contrôle des comptes publics supervise les procédures de vérification annuelle des comptes publics, ainsi que des réserves monétaires ; elle donne son avis sur leur régularité. Elle conseille le parlement sur les domaines de sa compétence, recommande au gouvernement l'élaboration ou la modification des lois ou des règlements relatifs au contrôle des comptes publics, propose des mesures relatives à la gestion des finances publiques et tranche en dernier recours les décisions prises par la Commission de discipline budgétaire et financière.

Elle a le pouvoir d'enquêter sur pièces et sur place, de requérir de tout agent public la production de document, d'enjoindre à toute personne de témoigner devant elle comme témoin.

5 - La Commission nationale des droits de l'homme

Bien que les droits de l'homme soient énoncés dans la plupart des constitutions depuis 1932, c'est seulement en 1997 que des instruments de garantie et de protection effective de ces droits ont été constitutionnalisés. Parmi ces instruments, la constitution créait une Commission nationale des

droits de l'homme chargée de vérifier que tous les organes étatiques, au niveau central comme au niveau local, respectaient les droits fondamentaux et les libertés dans leur activité quotidienne, et que chaque citoyen avait la possibilité d'invoquer la constitution et d'engager des poursuites en cas de violation de ses droits. La même disposition figure dans la constitution de 2007.

La loi organique de 1999 sur la Commission nationale des droits de l'homme est l'aboutissement d'un processus long, ponctué de sept projets successifs, qui témoigne de l'ampleur du débat sur les compétences, l'organisation et le mode de désignation de cette autorité. La principale question était cependant de savoir si la Commission serait ou non une autorité indépendante. Entre ceux qui considéraient cet organe comme la pierre angulaire des libertés et ceux qui mettaient l'accent sur la sécurité nationale et les traditions thaïlandaises, un compromis fut finalement trouvé. La Commission a débuté son activité en 2001. Elle reçoit chaque année quelques sept cents plaintes.

Elle est composée d'un président et de six membres, nommés par le roi sur proposition du Sénat (art. 256). C'est un comité de sélection de vingt-sept membres (les présidents de la Cour suprême et de la Cour administrative suprême, l'avocat général, le président de la société thaïlandaise de droit, des représentants des O.N.G., des partis politiques, des institutions académiques et des médias) qui choisit vingt-deux candidats ; parmi ces derniers, le Sénat en désignait onze selon la constitution de 1997 ; il en désigne désormais sept.

L'indépendance des membres de la Commission repose notamment sur des incompatibilités : les fonctionnaires en activité et les responsables politiques ne peuvent être membres de la Commission ; les membres de la Commission le sont à plein temps et reçoivent un salaire élevé. Par ailleurs, leur mandat de six ans est non renouvelable.

La Commission est financièrement indépendante ; elle décide de son budget et de la gestion du personnel : son budget annuel est d'environ cent-cinquante millions de bahts ; deux-cent employés travaillent au service des commissaires ; elle adopte son règlement intérieur. Ces éléments lui permettent de travailler sans interférence du gouvernement et des intérêts privés.

Les pouvoirs de la Commission sont énumérés par l'article 257 de la constitution : d'abord, enquêter sur les allégations de violations des droits de l'homme ; pour ce faire, la Commission dispose de pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place ; elle peut exiger l'audition de fonctionnaires et de particuliers, la transmission de documents ; elle peut procéder à des visites

inopinées dans les locaux administratifs (par exemple un centre de détention) et les entreprises privées. En revanche, elle ne peut pas procéder à des perquisitions.

Ensuite, la Commission est chargée de proposer des remèdes appropriés ; mais elle n'a pas le pouvoir de sanction contre les auteurs de violations de droits de l'homme ou leurs complices.

Enfin, en cas d'inaction de l'administration ou du gouvernement, elle doit faire rapport à l'Assemblée nationale. Quand elle estime, comme le plaignant, qu'une loi contrevient à un droit ou une liberté fondamentale, elle peut saisir la Cour constitutionnelle qui tranche. Si une question relève de leur compétence, elle peut également saisir les juridictions administratives ou judiciaires.

Les plaintes concernant des violations de droits ou de liberté sont reçues par l'une des quinze sous-commissions d'enquête, animé par les sept commissaires et six personnalités extérieures recrutées pour leur expertise dans le domaine des droits de l'homme. La priorité est donnée aux plaintes émanant d'O.N.G. ou d'associations, ainsi qu'à celles qui sont documentées et qui concernent des groupes d'individus (cependant, la Commission ne refuse pas d'instruire des cas individuels). Cinq priorités ont été définies : les droits civils et fonciers (droit de propriété, occupations illégales, protection de l'environnement) ; citoyenneté (réfugiés, minorités) ; droits économiques, sociaux et culturels ; droit des personnes vulnérables ; violences dans le sud.

Après réception de la requête, la Commission débute alors une enquête en transmettant la plainte à l'agence gouvernementale concernée et en lui demandant de présenter ses arguments. À ce stade, elle recherche avant tout une conciliation ou une solution de compromis comportant réparation. Si l'administration refuse de répondre ou d'accepter la proposition de la Commission, cette dernière peut transmettre le dossier au premier ministre qui va enjoindre à l'administration de s'exécuter dans un délai de soixante jours. La Commission peut également décider de rendre public le refus de l'administration si elle considère que cette affaire est d'intérêt public.

La Commission a contribué de façon incontestable à l'amélioration de la situation des droits de l'homme en Thaïlande : d'abord en n'hésitant pas à saisir directement le gouvernement (y compris le premier ministre, pour les questions de propriété foncière) ; ensuite en donnant une large publicité à ses activités ; enfin par ses actions de sensibilisation du public (surtout les jeunes) et de formation des professionnels de la sécurité et de la justice. Cependant, certains observateurs critiquent le manque de volonté de la Commission sur certains sujets sensibles : il est vrai que la possibilité que lui donne la

constitution de saisir la Cour constitutionnelle ou la Cour administrative suprême pour engager une action juridictionnelle a été très peu utilisée jusqu'à présent ; de même, la Commission n'a pas utilisé sa force de proposition pour réformer la législation (notamment le crime de lèse-majesté) ou les comportements administratifs répréhensibles (notamment à l'égard des réfugiés) ; enfin, certains déplorent son manque de pugnacité face à la mauvaise volonté de l'administration au cours des enquêtes qu'elle mène.

Chapitre 3

LA QUETE D'UNE DEMOCRATIE LOCALE

La constitution de 2007 consacre son chapitre XIV à « l'administration locale » (art. 281 à 290). Elle pose les principes de l'autonomie des collectivités locales et du *self-government* ; le terme de « décentralisation » figure même à l'article 283, illustré par les règles suivantes : élection des assemblées locales par les habitants ; information et participation des habitants aux délibérations ; destitution des élus locaux par requête populaire... Mais ces pétitions de principe sont aussitôt tempérées par l'affirmation de l'unité de l'Etat et la nécessité de la tutelle du pouvoir central. En réalité, la décentralisation reste en Thaïlande un mythe, ou plutôt un concept souvent magnifié pour se donner une apparence démocratique, mais jamais appliqué.

1 - L'impératif historique de centralisation

La centralisation administrative est une constante en Thaïlande ; elle accompagne logiquement la centralisation politique qui se manifeste dès l'origine. Lors de la formation du royaume, le monarque affirma son autorité en confiant aux membres de sa propre famille les fonctions supérieures de l'administration. Le pays était divisé en circonscriptions appelées *mueang* placées sous la haute autorité de personnages nommés par le roi. Le statut des *mueang* variait selon leur importance : les petites provinces étaient le plus souvent placées sous l'autorité de la province voisine la plus grande ; mais le quadrillage variait selon la politique du pays et le bon vouloir du roi. Chaque province comprenait un ensemble de villages (*muban*), dirigés par les chefs de villages. Ceux-ci dépendaient directement du chef de leurs *mueang* respectifs. Les *mueang* furent répartis en quatre classes, selon la distance à laquelle ils se trouvaient de la capitale. Les deux premières classes regroupaient les provinces intérieures, proches de la capitale (à deux journées de marche pour la première classe) ; dans la troisième classe, se trouvaient les grandes villes carrefours, plus éloignées ; la quatrième classe échappait à l'emprise directe du pouvoir royal, et fut rattachée aux pays vassaux, qui durent payer un tribut annuel. Les trois premières classes étaient administrées par les princes de la famille royale dépendant du souverain ; en revanche, les *mueang* de

quatrième classe étaient gérés par les princes locaux qui continuaient ainsi à administrer leur région.

Cette période fut jalonnée de rebellions de dignitaires -de la famille royale et des pays vassaux- contre la capitale et le pouvoir royal. C'est pourquoi d'importantes réformes de l'administration, centrale et territoriale, étaient régulièrement entreprises afin de renforcer l'emprise administrative du pouvoir central. Il n'est donc pas étonnant que l'administration thaïlandaise n'ait jamais expérimenté une véritable décentralisation. Tout au plus peut-on évoquer la décision du roi Rama V, en 1897, de donner le statut de collectivité territoriale à la ville de Bangkok ; mais l'administration de celle-ci n'était pas autonome car elle était gérée par des fonctionnaires d'État. Ses attributions concernaient essentiellement la protection de la population contre les maladies, la propreté de la ville et le maintien de l'ordre public.

Les grandes réformes administratives initiées par le roi Chulalongkorn (1868-1910) à la fin du XIX^e siècle ont pour but –comme les précédentes- de maintenir l'unité du royaume autour de la monarchie, mais elles sont aussi considérées comme le moyen de résister aux ambitions des puissances coloniales. La réorganisation a d'abord concerné l'administration centrale : douze ministères furent créés successivement, tous de même rang (Défense, Finances, Intérieur, Affaires étrangères, Justice, Agriculture, Coopératives, Education, Affaires économiques, Communications, Santé publique, Industrie). Parallèlement, l'administration des provinces et l'administration locale furent refondues de manière à assurer une centralisation effective. D'ailleurs, les nouvelles divisions territoriales n'avaient pas la personnalité juridique et les fonctionnaires placés à leur tête étaient étroitement contrôlés par le pouvoir central qui les nomme et les révoque. À partir de 1893, le pays fut divisé en dix-huit cercles (*monthon*) dirigés chacun par un haut-commissaire (*tesa*) qui contrôlait l'ensemble des services. Les hauts-commissaires se rencontraient en une conférence annuelle à la capitale. Placés d'abord sous l'autorité directe du roi, ils relevaient à partir de 1926 du ministre de l'Intérieur. Ainsi les dirigeants locaux traditionnels furent-ils remplacés par des fonctionnaires nommés par le pouvoir central et relevant directement de lui. À l'échelon inférieur, le pays était divisé en soixante-dix-neuf provinces (*changwat*) dont la loi de 1897 organise l'administration en s'inspirant du modèle britannique appliqué en Birmanie, ou du modèle français en Indochine, afin d'assurer le contrôle effectif des zones rurales : suivant ce système, le gouverneur de la province (qui recevait ses instructions du haut-commissaire) était assisté d'un conseil comprenant à la fois des membres fonctionnaires et des membres non fonctionnaires choisis parmi les

notables locaux. Mais en 1922, un règlement du ministère de l'Intérieur va supprimer le conseil, et ainsi la participation des non fonctionnaires à la gestion administrative de la province. Chaque province était divisée en un certain nombre de districts (*amphoe*), dirigés par une commission comprenant le chef de district nommé par le haut-commissaire sur proposition du gouverneur, un ou plusieurs adjoints de district et différents représentants des services extérieurs des ministères, le plus important étant le percepteur chargé du recouvrement des impôts et de la comptabilité publique. C'est la commission de district qui constituait le dernier échelon de l'administration locale, celui placé au plus près des administrés. Dans chaque village (*muban*) - ce dernier étant défini dans la loi de 1897 comme un groupe de dix maisons ou de cent habitants- un chef de village est élu à la majorité relative par l'ensemble de la population adulte des deux sexes ; mais cette élection doit être confirmée par le gouverneur de province qui dispose seul du pouvoir de nomination. Il en est de même à l'échelon supérieur, celui de la commune (*tambon*) définie comme un groupe de vingt villages : le chef de la commune est élu par les chefs de village, mais son élection doit également être confirmée par le gouverneur.

A la veille de la révolution du 24 juin 1932, on ne peut donc pas parler de démocratie locale. Le système électif est institutionnalisé, mais il n'existe ni autonomie fonctionnelle ni budget local. Les collectivités locales n'étaient que les auxiliaires du pouvoir central, chargées du maintien de l'ordre et de la tenue des registres de l'état-civil et devant prêter leur concours à l'administration centrale pour l'informer de tout événement important et établir le rôle des impôts directs.

Le gouvernement issu de la révolution procéda à la mise en œuvre d'une décentralisation territoriale en créant des collectivités locales. Il débuta par la commune ; cette dernière avait une forme unique, calquée sur les municipalités françaises, avec les caractéristiques suivantes : personnalité morale, autonomie et élection des responsables par les habitants qui participent ainsi à la gestion locale. Cependant, ni la constitution de 1932 ni les suivantes ne donnèrent suite à cette initiative : jusqu'en 1945, le gouvernement ne créa que cent-dix-sept communes, ce qui correspond à 10 % de la population de cette époque. Le problème qui se posait au gouvernement était d'ordre financier : dans une grande partie du territoire les recettes auraient été trop faibles pour payer les employés nécessaires au fonctionnement de la municipalité. Le gouvernement établit également une autre unité administrative avec des attributions réduites qui pouvait fonctionner avec un budget plus faible : les districts sanitaires (*Sukhapiban*).

Mais là encore, seule une partie de la population –la plus favorisée- sera concernée. En fait, la décentralisation et les collectivités territoriales furent oubliées. Les structures administratives thaïlandaises restaient caractérisées par leur aspect largement centralisé et l'usage de techniques de déconcentration ; les gouvernements militaires qui se sont succédé jusqu'à la fin du XX^e siècle n'ont fait que renforcer l'idée d'unité du pays afin de lutter contre les séparatismes et les mouvements communistes. Au sommet, le pouvoir administratif s'ordonnait autour du premier ministre, chef du gouvernement ; au niveau territorial, le pouvoir était assez largement déconcentré au profit des fonctionnaires locaux, de l'échelon de la province à celui du village.

Dotées de la personnalité juridique, les provinces (*changwat*) étaient les plus grandes circonscriptions administratives déconcentrées en Thaïlande. Elles constituaient les circonscriptions administratives de base pour les services extérieurs de la plupart des ministères. Chaque province se décomposait en plusieurs arrondissements. A la tête de la province, le gouverneur est un agent de l'État, nommé par le ministère de l'Intérieur et dépendant de celui-ci. Le gouverneur est appelé à coordonner et à contrôler les services extérieurs des différents ministères : en effet, il représente le gouvernement et à ce titre surveille le fonctionnement des services généraux de l'État et exerce la tutelle sur les fonctionnaires. Il assure également la tutelle de toutes les collectivités territoriales sur son territoire de compétence.

Il a également pour mission la mise en œuvre de la politique nationale dans la province. Il assure l'exécution des lois, applique les ordonnances du premier ministre, les décisions du Conseil des ministres et les instructions en provenance des ministères. Il est assisté dans sa tâche par un ou plusieurs adjoints ainsi que par des assistants qui sont responsables à sa place du contrôle des fonctionnaires du département ; il peut leur déléguer sa signature. Ces trois types de responsables sont des fonctionnaires du ministère de l'Intérieur. Ils sont mutés tous les quatre ans. En dessous du gouverneur, des adjoints et des assistants, le secrétaire général du département est le chef de l'administration ; en cas d'absence des trois hauts fonctionnaires, il exerce la direction de la province.

Le district (*amphoe*) est une circonscription administrative, subdivision de la province, qui n'a pas la personnalité juridique. Elle a cependant une importance considérable dans l'administration déconcentrée. Elle sert de siège au chef de district nommé par le ministre de l'Intérieur : c'est un fonctionnaire de l'État, représentant le gouvernement. Il est donc un agent déconcentré de l'État et exerce les attributions administratives et la tutelle sur les collectivités

territoriales, sous l'autorité du gouverneur, dans le seul cadre du district. Il est assisté dans sa tâche par des assistants dont le nombre n'est pas fixé par la loi. Dans certains districts peuplés, les services sont d'une importance telle qu'il peut y avoir plus de deux assistants. Ils sont chargés d'assurer le fonctionnement des services publics et ce, en conformité avec les lois et les règlements en vigueur, ainsi que les instructions du gouverneur ; ils doivent aussi exercer la tutelle administrative sur les fonctionnaires des services déconcentrés du district ; ils sont très proches de la population puisque ce sont eux qui perçoivent les impôts, délivrent les licences pour les ventes de cigarettes et de pétrole, autorisent l'abattage du bétail, établissent les certificats de domicile, dressent la liste des recrues à incorporer...

Le village (*muban*) est la plus petite des circonscriptions administratives de l'État. Le chef de village est élu parmi les villageois et nommé officiellement par le gouverneur. Ses attributions recouvrent les fonctions élémentaires de l'administration (hygiène, ordre public, sécurité) ; mais le chef du village exerce ses pouvoirs sous le contrôle du chef du district et peut être révoqué par le gouverneur pour incapacité ou à la suite d'une réclamation de la majorité des habitants.

Jusque dans les dernières années du XX^e siècle, l'organisation administrative locale est donc centralisée et concentrée : le gouvernement contrôle l'ensemble du territoire grâce à ses agents locaux ; ces derniers ne font qu'exécuter la politique décidée à Bangkok sans que leur soit déléguée une marge importante d'initiative.

2 - L'organisation et les attributions des collectivités territoriales

C'est la constitution de 1978 qui consacre, pour la première fois en Thaïlande, la notion de décentralisation au profit des collectivités territoriales. En réalité la constitution de 1978 reprend, presque mot pour mot, les dispositions prévues dans la constitution de 1974 ; mais cette dernière fut abrogée deux ans après sa promulgation à la suite d'un coup d'Etat et n'entra donc jamais en vigueur.

Dans son chapitre IX (art. 180 à 183), la constitution de 1978 affirme les principes suivants : la gestion des affaires locales obéit au principe du *self-government* ; le pouvoir local appartient à deux organes : une assemblée locale (pouvoir réglementaire) et un conseil d'administrateurs (pouvoir exécutif) ; en règle générale, les membres de l'assemblée locale sont élus (des nominations sont possibles, mais seulement dans les cas de nécessité prévus par la loi) ; l'élection se fait au suffrage direct et par vote secret. Par ailleurs, dans le chapitre V (art. 63), la constitution dispose que « l'Etat développe

parallèlement le sentiment démocratique dans le peuple et la mise en place des collectivités territoriales ». Il faut tout de même noter que, si la constitution énonce le principe de décentralisation, elle laisse au législateur le soin d'en fixer les caractéristiques dans le respect du principe de l'État unitaire. Dans la pratique politique et administrative, le texte constitutionnel aura peu d'effets.

Il faut attendre la constitution de 1997 pour voir ressurgir l'idée de décentralisation, dans des termes qui sont repris –presque textuellement– dans celle de 2007. Certes, le principe reste celui de l'État unitaire¹⁰⁰, mais les collectivités territoriales doivent être autonomes et administrées conformément à la volonté de la population locale (art. 282). La tutelle des collectivités territoriales doit être exercée autant qu'il est nécessaire selon la loi et dans le but de protéger les intérêts de la population locale et les intérêts généraux du pays ; cependant, le contrôle ne doit pas affecter le principe de l'autonomie locale selon la volonté des populations locales et doit être conforme à la loi (art. 283). La répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales et entre les collectivités territoriales elles-mêmes doit se faire en accord avec la loi et conformément au principe de décentralisation (art. 284). Enfin, une collectivité territoriale est administrée par une assemblée locale et un conseil administratif local ou des administrateurs locaux qui sont élus directement par le peuple (art. 285).

Des textes spécifiques –notamment la loi de décentralisation de 1999– identifient les différentes collectivités décentralisées et en fixent les devoirs et les obligations. C'est le cas pour les trois formes de collectivités territoriales à statut général : les communes, les districts et les provinces. Il faut classer à part deux collectivités territoriales à statut particulier : la ville de Bangkok et la cité de Pattaya¹⁰¹.

Les communes (tessaban)

C'est la collectivité territoriale la plus ancienne en Thaïlande et elle est très proche des besoins quotidiens de la population. La commune actuelle est le fruit d'un mouvement démocratique, notamment celui de la révolution de 1932. Elle a été conçue à l'imitation de la commune française ; cependant elle présente certaines particularités qui sont propres à la Thaïlande.

¹⁰⁰ Article 1^{er} de la constitution : « La Thaïlande est un royaume un et indivisible ».

¹⁰¹ Voir l'étude d'ensemble d'Apiniya Kaewkamnerd, *Le contrôle de l'Etat sur les actes administratifs des collectivités territoriales en Thaïlande*, thèse droit public, Université Toulouse 1 Capitole, juin 2011.

Il existe trois catégories de communes¹⁰² en fonction de l'importance de la population : la commune de district (*tessaban tambon*) est une petite commune¹⁰³ ; la commune de province (*tessaban mueang*) est le siège du gouvernorat, ou une commune de plus de 10 000 habitants¹⁰⁴ ; la commune-cité (*tessaban nakorn*) est une collectivité de plus de 50 000 habitants¹⁰⁵. Elles sont investies de la personnalité morale et d'une certaine autonomie. Le nombre de municipalités est actuellement de 1456.

Les communes, quelle que soit leur catégorie, sont gérées par deux organes : une assemblée municipale, ou conseil municipal, et un conseil exécutif municipal¹⁰⁶. L'assemblée municipale (*sapa-tessaban*) est un organe délibérant composé de membres élus pour quatre ans, dont le nombre est variable : pour la commune-cité, elle compte vingt-quatre membres ; celle de province dix-huit membres ; et celle de district douze membres. Les membres de l'assemblée municipale sont les représentants des habitants du territoire de la commune. La fonction de l'assemblée est d'édicter des arrêtés municipaux, d'approuver le budget municipal et de contrôler le pouvoir exécutif de l'administration. Le président et les adjoints de cette assemblée sont nommés par le gouverneur qui les choisit parmi les membres de cette assemblée.

En ce qui concerne l'organe exécutif municipal, la loi du 17 mars 1953 indique que les citoyens de chaque municipalité peuvent choisir le type d'organe exécutif municipal par référendum : soit un comité exécutif, soit une seule personne. Le comité exécutif est le type d'organe exécutif municipal le plus ancien, depuis la fondation de la municipalité. C'est l'assemblée municipale qui élisait le comité exécutif ; ce dernier comprenait un maire et ses adjoints choisis parmi ses membres. Le comité exécutif était ensuite nommé par le gouverneur. Les relations entre l'assemblée municipale et l'organe exécutif de ce type relevaient des principes de fonctionnement du régime parlementaire. Cependant, la loi du 12 mai 2000 a introduit un nouveau type d'organe exécutif municipal : un maire élu au suffrage universel direct pour quatre ans (qui ne peut effectuer plus de deux mandats consécutifs, depuis une réforme de 2003) ; ce dernier désigne ses adjoints qui ne sont pas membres de l'assemblée municipale : deux adjoints pour la commune de district, trois adjoints pour celle de province et quatre adjoints

¹⁰² Article 7 de la loi sur les communes de 1953.

¹⁰³ Article 9 de la loi sur les communes.

¹⁰⁴ Article 10 de la loi sur les communes.

¹⁰⁵ Article 11 de la loi sur les communes.

¹⁰⁶ Article 14 de la loi sur les communes.

pour la commune-cité. La relation entre l'organe législatif et l'organe exécutif de ce type est dès lors plus proche du régime présidentiel.

Le maire a autorité pour faire appliquer les décisions du pouvoir délibératif municipal. Il est également responsable devant lui de leur bonne exécution. L'assemblée municipale a un pouvoir de contrôle sur l'exécutif pour toutes les questions concernant l'administration municipale.

Selon la loi du 1953, les compétences des communes sont différentes selon la catégorie à laquelle elles appartiennent.

Dans le cas de la commune de district, la municipalité est astreinte aux services obligatoires suivants : maintien de l'ordre public, voirie, propreté des lieux publics, prévention et lutte contre les maladies infectieuses, lutte contre l'incendie, éducation, aide sociale (femmes, enfants, personnes âgées et handicapées). Par ailleurs, la loi mentionne également des services facultatifs¹⁰⁷ : l'approvisionnement en eau potable ; la création et l'entretien d'abattoirs ; la création et l'entretien de marchés ; la création et l'entretien des services de pompes funèbres ; la création et l'entretien de services médicaux municipaux ; l'installation et l'entretien des lignes électriques et l'éclairage urbain ; la création et l'entretien de canalisations ; le soutien aux commerces locaux.

Les communes de province doivent assurer les services obligatoires et facultatifs déjà mentionnés pour la commune de district, auxquels s'ajoutent les services suivants : un service social maternel et infantile, la création et l'entretien d'hôpitaux ainsi que les services nécessaires pour assurer la santé publique, la création et l'entretien d'écoles techniques professionnelles, l'entretien d'installations sportives, la création et l'entretien des parcs publics, des parcs zoologiques et des places publiques, l'assainissement des quartiers insalubres.

Dans les communes-cités, les services obligatoires suivants s'ajoutent aux précédents : le contrôle sanitaire des restaurants, des vendeurs de nourriture ambulants, des cinémas, des théâtres et d'autres lieux de distractions ; la création et le financement de logements sociaux et l'assainissement des quartiers insalubres ; l'urbanisme et le contrôle des constructions ; le soutien et l'encouragement des activités touristiques.

Pour l'accomplissement de leurs tâches, les communes peuvent édicter des règlements en conformité avec la loi. La sanction pour manquement à un règlement municipal ne peut dépasser mille baths. Les activités commerciales de la commune doivent être précisées dans les règlements municipaux et faire

¹⁰⁷ Article 51 de la loi sur les communes.

l'objet de publications régulières. Cependant la commune se réserve le droit de ne pas porter à la connaissance du public les activités produisant des gains financiers.

Les districts (tambon)

Les districts sont les organisations administratives déconcentrées plus étendues que les villages puisque le district rassemble vingt villages. Une loi de 1956 sur l'administration du district –complétée par une loi de 1968– en faisait une collectivité décentralisée, mais sans personnalité morale. Les deux lois ont été abrogées par l'ordonnance 326 de la junte après le coup d'Etat de 1972. En 1994, la loi sur les conseils de district et l'organisation administrative du district a abrogé l'ordonnance de 1972.

L'assemblée de la collectivité territoriale de district (*sapa-ong-karn-borihan-suan-tambon*) comprend deux catégories de membres : siègent *ex officio* le chef de la commune, tous les chefs des villages situés dans le district et le médecin du district ; les membres élus sont au nombre de deux pour chaque village (ils sont élus par les habitants du village). Les compétences de l'assemblée sont les suivantes : définir le plan et les projets de développement du district, adopter les projets de règlements et le budget, contrôler l'exécutif du district. L'organe exécutif était collectif : il était formé d'un conseiller nommé parmi les chefs du district et de six conseillers nommés parmi les membres de l'assemblée de l'organisation administrative du district. Mais désormais, le chef exécutif de la collectivité territoriale de district est directement élu par l'ensemble des habitants du district. Il est chargé de mettre en œuvre les décisions de l'assemblée.

Les provinces (ongkarn- borihan-suan-changwat)

En vertu de la loi du 31 octobre 1997, chacune des soixante-seize provinces (*changwat*) est dirigée par un gouverneur (désormais dénommé *chief executive officer*) assisté de conseils qui forment l'organisation de l'administration provinciale (PAO). Chaque ministère entretient en effet, à l'échelon provincial, une mission dont le chef est membre du conseil provincial que préside le gouverneur. Le gouverneur dirige l'administration ; auparavant nommé et révoqué par le ministre de l'intérieur, puis désigné par une assemblée de vingt-quatre à vingt-huit membres élus pour un mandat de quatre ans, il est depuis la réforme de 2003 élu directement par les électeurs dans le territoire de la province. C'est lui qui désigne ensuite ses adjoints qui ne sont pas membres de l'assemblée provinciale : le nombre des adjoints dépend du nombre des membres de l'assemblée provinciale (un maximum de

quatre adjoints pour une assemblée de quarante-huit membres ; un maximum de trois adjoints pour une assemblée comprenant trente-six à quarante-deux membres ; un maximum de deux adjoints pour une assemblée de vingt-quatre à trente membres).

Le gouverneur est le pivot de l'administration territoriale il est le chef de l'administration provinciale, représente le gouvernement en justice, coordonne le travail des différents ministères au niveau de la province. Il est doté de vastes pouvoirs, notamment à l'égard des collectivités locales sur lesquelles il exerce un pouvoir hiérarchique, tant sur les organes (nomination, révocation, suspension) que sur les actes (annulation, réformation).

L'organe délibérant est constitué par une assemblée composée de vingt-quatre à quarante-huit membres selon le nombre d'administrés. Chaque district doit être représenté par au moins un membre. Ces membres sont élus au suffrage universel direct pour une durée de quatre ans. Le conseil doit élire parmi ses membres un président et deux vice-présidents. La loi détermine le régime des sessions ; en principe, une session ne doit pas excéder trois mois, mais une prolongation peut être demandée par le président ou par le gouverneur. Ce dernier est responsable devant l'assemblée de l'exécution des ordonnances édictées par cette dernière.

Les relations entre le gouverneur et l'assemblée reposent sur un principe analogue à celui qui est à la base du régime parlementaire : l'assemblée départementale exerce un contrôle sur le conseil exécutif¹⁰⁸, celui-ci doit donner sa démission en présence d'un vote de défiance émis contre lui par l'assemblée.

Les provinces sont des collectivités territoriales dotées de la personnalité juridique de droit public¹⁰⁹. Leurs compétences couvrent les champs administratifs proprement dit (mise en œuvre des arrêtés provinciaux ; répartition des subventions étatiques aux différentes collectivités locales), mais aussi économique (plan de développement local ; protection et entretien des ressources naturelles et de l'environnement) et culturel (soutien à l'art, aux coutumes et traditions locales).

Les collectivités territoriales à statut particulier

Fait l'objet d'un statut particulier la ville de Bangkok, la capitale, en raison de son rôle politique et historique, mais aussi de sa nature de pôle de

¹⁰⁸ Article 31 de la loi sur l'organisation administrative départementale de 1997, modifiée par la loi sur l'organisation administrative provinciale de 2003.

¹⁰⁹ Article 8 de la loi sur l'organisation administrative départementale de 1997.

développement économique et de la densité de sa population ; la cité de Pattaya, récente concentration côtière touristique, bénéficie également d'un statut spécifique. Dans les deux cas, le mode de gouvernement a été modifié pour l'adapter à la logique du *new public management* (enraciné dans les valeurs de compétitivité et de décentralisation de la décision) qui s'est imposé en Thaïlande dans les années 1990.

D'un point de vue historique, la ville de Bangkok a toujours bénéficié d'un statut unique. Sous la monarchie absolue (avant le 24 juin 1932), la métropole constituait une unité administrative spéciale (*monthon Bangkok*) comprenant la ville de Bangkok elle-même et ses arrondissements. Cette unité se décomposait en six provinces (*Nontaburi, Phatumthani, Nakorkernkan, Tanyaburi, Mineburi*) ; elle était directement placée sous l'autorité du gouvernement. Après la révolution de 1932, cette unité fut supprimée et le statut des six provinces s'aligna sur celui des autres provinces du pays. La ville de Bangkok était donc administrativement organisée comme les soixante-dix autres provinces de la Thaïlande. Après le coup d'Etat du 17 novembre 1971, le conseil de la révolution promulgua l'ordonnance n° 4 qui réunissait les provinces de Bangkok et de Thonburi en une seule unité : il est vrai que, dans le passé, Thonburi avait été capitale pendant une courte période ; elle en avait gardé certaines caractéristiques et son développement avait été parallèle à celui de sa voisine. L'organisation administrative de la capitale Bangkok-Thonburi était à la fois un organe déconcentré et un organe décentralisé. Mais, dès 1972, l'ordonnance n° 335 du conseil de la révolution supprima l'organisation administrative de la capitale Bangkok-Thonburi et constitua une nouvelle organisation administrative appelée : « la ville de Bangkok ».

Le 14 février 1975 fut promulguée la loi actuellement en vigueur sur l'organisation administrative de Bangkok, précisant que celle-ci prenait une forme spécifique. Cette agglomération d'une superficie supérieure à 1 568 737 km² et comptant 5 701 394 habitants en 2010 fut divisée administrativement en cinquante arrondissements.

La structure administrative de la ville de Bangkok se compose d'une assemblée et d'un maire. La première, qui compte actuellement soixante-et-une personnalités, élues au suffrage universel direct pour quatre ans, exerce le rôle délibérant. C'est un organe ayant le pouvoir d'adopter des actes et des arrêtés en ce qui concerne de l'administration de la ville de Bangkok. Les conseillers disposent du droit de contrôle de l'organe exécutif représenté par la personne du maire et de ses adjoints. Ils peuvent leur demander des comptes sur l'activité des services concernant l'application desdits arrêtés

(toutefois ce dernier n'est pas tenu de répondre s'il estime que les questions abordées ne doivent pas être divulguées, soit pour des raisons de sécurité, soit dans l'intérêt de la ville de Bangkok).

L'organe exécutif se compose d'un maire et de quatre adjoints. Contrairement aux autres gouverneurs de province, ces cinq personnalités étaient élues au suffrage universel pour quatre ans, tout comme l'assemblée législative. L'élection du maire de Bangkok et de ses adjoints se faisait le même jour que celle de l'assemblée de la ville de Bangkok. Ils étaient tous responsables de l'administration de la ville de Bangkok. Il faut noter que depuis l'adoption de la loi du 28 septembre 1985, seul le maire de Bangkok est issu des élections. C'est à lui qu'il revient de choisir ses quatre adjoints qu'il propose au ministre de l'Intérieur qui contresignera¹¹⁰. L'assemblée ne peut mettre fin au mandat du maire. La relation entre eux est comparable à celle d'un régime présidentiel (local), à la différence des trois collectivités territoriales à statut général qui sont comparables au régime parlementaire.

Au niveau de chaque arrondissement, un conseil d'arrondissement est formé de sept membres élus pour les premiers 100 000 habitants auxquels s'ajoute un membre pour chaque tranche suivante de 100 000 habitants. L'élection a lieu tous les quatre ans. Le conseil assiste le chef d'arrondissement pour l'élaboration des projets, la discussion du budget, le contrôle du fonctionnement. Mais, dans la pratique, son rôle est surtout consultatif, aucun pouvoir propre ne lui étant accordé.

Les chefs des différents services de l'organe exécutif sont des fonctionnaires locaux permanents placés sous les ordres du directeur général de Bangkok, lui aussi fonctionnaire de la collectivité de Bangkok.

Les fonctions de l'autorité de Bangkok sont énumérées par la loi de 1985 sur la métropole de Bangkok. Elles sont très étendues puisqu'elles englobent la sécurité des biens et des personnes et la tranquillité de la ville (maintien de l'ordre public, contrôle des marchés et des abattoirs, amélioration de la circulation), la salubrité (maintien de la propreté des lieux publics, service de la voirie et enlèvement des ordures, service de santé publique), l'aménagement du territoire (urbanisme, création et entretien de la voirie et de la voie fluviale, contrôle des constructions), l'entretien des commerces de la métropole, l'éducation...

¹¹⁰ La loi de 1975 sur l'administration de la ville de Bangkok a été abrogée par la nouvelle loi de 1985 qui est encore aujourd'hui en vigueur. D'après celle-ci, les fonctions de la ville de Bangkok ont été améliorées. Cependant la plupart des règlements établis par la loi de 1975 restent valables.

Pattaya est une station balnéaire située à 150 km au sud-est de la capitale. Elle est une ville touristique très importante. La loi du 10 mars 1978, modifiée par la loi du 19 novembre 1999 sur l'organisation administrative de Pattaya, en fait une unité administrative spécifique dotée de la personnalité juridique.

Sur le plan historique, Pattaya se situe dans le district sanitaire de Naklear, province de Chonburi. Ce district, autrefois composé de quelques villages de pêcheurs, connut un essor touristique très rapide et très important à partir de la guerre du Vietnam. De ce fait, le district sanitaire s'est trouvé débordé par l'augmentation des tâches ; le gouvernement a donc adopté une réforme dans le but de créer une nouvelle forme d'administration pour la ville de Pattaya. L'établissement de cette cité est différent de celui des autres unités décentralisées. En effet, le gouvernement a tenté d'introduire un schéma régissant les municipalités aux Etats-Unis : un *City-manager plan*.

L'organisation de Pattaya, comme celle de Bangkok, s'inspire du régime présidentiel. Elle est administrée par l'assemblée de Pattaya, qui compte actuellement vingt-quatre membres, élus au suffrage universel direct pour quatre ans. L'assemblée élit un de ses membres comme président pour deux ans. Un maire est élu directement par les habitants de la cité de Pattaya. Comme à Bangkok, le maire de Pattaya n'est pas politiquement responsable devant l'organe délibérant ; l'assemblée de Pattaya ne saurait juridiquement le contraindre à démissionner à la suite d'un vote de défiance ou d'une motion de censure.

Les attributions de la cité de Pattaya sont identiques à celles des autres municipalités ou des communes-cités : maintien de l'ordre public, service de la voirie et des voies fluviales, maintien de la propreté des lieux publics et enlèvement des ordures, maintien et promotion de la vie culturelle et conservation de l'environnement, entretien de l'emplacement des marchés et des abattoirs, service de navette fluviale et pompes funèbres, plans d'urbanisme et contrôle de la construction, contrôle et promotion du tourisme, distribution de l'eau potable.

3 - La décentralisation : une équation impossible

Une décentralisation se mesure à l'aune des finances locales. Certes, les collectivités territoriales en Thaïlande sont gérées par des autorités élues ; certes, ces autorités bénéficient d'un véritable pouvoir de décision sur les questions d'intérêt local. Mais elles disposent de peu de ressources propres leur permettant de financer leurs décisions et n'ont pas vraiment la maîtrise des dépenses.

En effet, les ressources des collectivités territoriales proviennent de taxes locales perçues par l'administration locale (11 % des ressources) et l'administration d'État (33 %) ; les subventions du gouvernement central assurent le reste des ressources. En ce qui concerne les dépenses, les collectivités territoriales ont une autonomie limitée : leur budget doit toujours être approuvé par le gouverneur de la province ; les agences gouvernementales contrôlent les dépenses financées par des subventions spécifiques (puisque une grande partie des transferts financiers du gouvernement central sont affectés à des programmes ou à des fonctions spécifiques). Cette dépendance à l'égard du gouvernement central, destiné à éviter les détournements des fonds au niveau local, compromet singulièrement l'autonomie des collectivités et l'émergence d'une authentique décentralisation.

Cette dernière est régulièrement présentée par les élites et certaines ONG comme la condition d'une véritable démocratie à l'échelon local. Cette insistance à proposer la décentralisation –telle qu'elle se manifeste dans les pays occidentaux- en modèle aux dirigeants asiatiques témoigne d'une certaine méconnaissance de la nature et de l'organisation du pouvoir en Thaïlande et dans la plupart des pays d'Asie. Pour résumer, il suffit de rappeler les réalités suivantes : la décentralisation n'est possible que dans un État fort, qui seul peut reconnaître une autonomie à ses collectivités sans que son unité et son autorité en soient ébranlées. Or, contrairement aux analyses couramment développées sur les pouvoirs asiatiques –forts, voire autoritaires- les États en Asie souffrent généralement d'une extrême décentralisation, ou si l'on préfère d'un émiettement du pouvoir.

Le découpage territorial et les structures des collectivités locales sont très similaires dans les quatre pays du bassin du Mékong : en Thaïlande, au Cambodge, au Laos et au Vietnam, l'unité administrative la plus vaste est la province ; chaque province est divisée en district ; chaque district comprend un certain nombre de communes qui regroupent des villages. Avec quelques différences quant à la mise en œuvre, ce sont les mêmes principes qui régissent, d'après la loi, les relations entre l'État et ces collectivités : en particulier un contrôle hiérarchique du gouvernement sur les représentants locaux et un contrôle de tutelle sur les décisions prises par les assemblées provinciales, de districts et communales. Les observateurs relèvent, à propos des quatre pays, des lacunes graves dans les textes de répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales ; ils insistent sur la dépendance financière de ces dernières ; ils relèvent également une tendance permanente à la centralisation ; ils ajoutent, au Vietnam et au Laos, la

soumission de l'administration au parti unique (le parti communiste). A lire les études publiées sur la question, la cause paraît entendue : ce pouvoir d'État centralisé, concentré, hypertrophié, est inefficace. Il faut décentraliser, c'est-à-dire transférer des compétences et des moyens d'action aux collectivités locales.

L'erreur est de s'en tenir aux apparences de l'unité et du centralisme : L'État en Asie présente toutes les marques extérieures de l'autoritarisme ; mais il est en réalité faible et son pouvoir est très diminué par la puissance des féodalités locales. Avant de songer à décentraliser, il faut restaurer (instaurer ?) son autorité sur le territoire et lui donner primauté sur les intérêts et les groupes de pressions, souvent régionaux.

Cette tâche est d'autant plus délicate que le pouvoir d'État appartient traditionnellement en Asie à l'administration, qui dispose d'une large autonomie par rapport au pouvoir politique. C'est particulièrement le cas en Thaïlande en raison de l'instabilité politique et des coups d'état : l'administration, non élue, assure la permanence de l'État jusqu'au niveau local. Jusqu'à la constitution de 1997 (qui a beaucoup modifié la structure administrative en théorie, mais fort peu dans la pratique), la Thaïlande est restée un État unitaire très centralisé avec les mêmes subdivisions territoriales qui fonctionnaient comme des organes d'exécution de l'administration centrale. La bureaucratie assurait le fonctionnement de l'ensemble. Mais cette bureaucratie est incontrôlable : le parlement national, issu d'élections où règnent des relations patrons-clients et la corruption, est généralement ingouvernable et les coalitions au pouvoir sont incapables de maîtriser l'administration ; les juges hésitent à censurer l'activité administrative ; il n'existe en fait aucune tradition de contrôle non juridictionnel de l'administration. Aussi, les « lois de décentralisation » sont-elles en réalité des accords de partage de compétences entre l'administration centrale et les administrations locales.

Si une décentralisation était mise en œuvre, un effet pervers se ferait sentir aussitôt : le renforcement des féodalités. Car, en l'absence d'une tradition d'autonomie des collectivités locales, le pouvoir local est exercé par un groupe ou un clan ; la décentralisation ne ferait que renforcer leur pouvoir : celui des puissants locaux, notamment les chefs de communes. Les tentatives menées depuis 1997 pour réduire le pouvoir des chefs de communes traduisent un souci de « bonne gouvernance » ; mais elle est extrêmement complexe à mettre en place car ils sont les détenteurs du pouvoir local. En particulier, ayant tout pouvoir sur leurs administrés, ils

« vendent » leurs votes aux candidats. C'est pourquoi la volonté de briser leur pouvoir est si difficile à mettre en œuvre.

En réalité, le pouvoir local est incontrôlé et donc souvent exagéré, jusqu'à susciter parfois des réactions violentes de la population ; pourtant, les protestations des paysans thaïlandais dans les années 1960 et 1970 n'avaient pas pour but de réclamer une démocratie locale ou plus de pouvoirs pour les collectivités locales, mais plutôt de reprocher aux patrons de Bangkok de ne plus s'occuper de leurs clients.

De plus, loin d'y voir une panacée, les responsables asiatiques sont prompts à discerner les défauts et les conséquences négatives de la décentralisation à l'Ouest : éparpillement des responsabilités ; répartition approximative des compétences ; écart grandissant entre villes et campagnes. L'argument de la décentralisation en tant que vecteur de la démocratie locale ne les concerne pas. En revanche, ils sont intéressés par la déconcentration conçue comme une technique d'aménagement concerté du territoire ; ils sont motivés par une articulation des schémas d'aménagement, une stratégie territoriale de relance du développement économique, une clarification de la répartition des moyens d'intervention économique entre les administrations techniques (services techniques provinciaux et municipaux) et les administrations territoriales à vocation générale (chefs de province et de district).

Plus que de démocratie locale, les élites en Asie du sud-est sont préoccupées par le développement économique. Le passage de l'économie socialiste à l'économie de marché au Vietnam et au Laos, la reconstruction au Cambodge, l'industrialisation accélérée en Thaïlande conduisent ces pays à rechercher des solutions administratives qui facilitent –ou du moins accompagnent– ce développement. Et cela passe souvent par un renforcement du pouvoir central accompagné d'une déconcentration raisonnée. La décentralisation reste décidément inactuelle en Asie.

Voilà pourquoi les deux constitutions thaïlandaises les plus récentes formulent l'engagement du pouvoir politique de « donner l'autonomie aux collectivités locales conformément au principe de libre administration de la population de ces collectivités ». Est également mentionné l'objectif de donner à l'administration locale un statut conforme au principe d'autonomie. La constitution de 2007 prévoit ainsi que les collectivités locales sont administrées par une assemblée élue démocratiquement tous les quatre ans (art. 284). Mais la décentralisation représente un mythe créé par les élites politiques nationales pour se donner une apparence démocratique : puisque selon les standards internationaux, un pays décentralisé est à la pointe du

développement en termes de culture politique, une certaine reconnaissance est accordée en Thaïlande aux groupements locaux, publics et privés ; c'est pourquoi également l'administration centrale reconnaît volontiers le bien-fondé d'accorder aux communes et aux associations davantage de pouvoir. Cependant, malgré cette insistance sur le thème de la décentralisation, la constitution ne fait aucune référence à une quelconque forme de fédéralisme ou de gouvernement régional, pas plus qu'elle ne détaille la structure, les fonctions ou les pouvoirs des collectivités locales. Dans le chapitre intitulé « administration locale », il n'est question que d'institutions locales élues chargées de mettre en œuvre la politique nationale.

Bibliographie

Cette bibliographie n'entend évidemment pas être exhaustive : d'une part manquent les travaux en langue thaï dont n'ont été consultées que des traductions partielles et ponctuelles, en fonction des questions traitées dans cet ouvrage ; d'autre part, ne figurent que les ouvrages généraux ; les études spécifiques –ouvrages ou articles- qui ont été utilisées apparaissent au fil des notes de bas de page.

OUVRAGES

- BAKER Chris et PHONGPAICHIT Pasuk, *A history of Thailand*, Cambridge, Cambridge university press, 2009
- BANOMYONG Pridi, *Ma vie mouvementée et mes 21 ans d'exil en Chine populaire*, Paris, Unesco, 1972
- BATSON Benjamin, *The end of absolute monarchy in Siam*, Singapour, Oxford university press, 1984
- BEER Lawrence (ed), *Constitutional systems in the late twentieth century Asia*, Seattle, university of Washington press, 1992
- CASE William, *Politics in Southeast Asia*, Richmond, Curzon, 2002
- CHALOEMTIARANA Thak (éd.), *Thailand : the politics of despotic paternalism*, Bangkok, Social sciences association of Thailand, 1979
- COEDES Georges, *Les Etats hindouisés d'Indochine et d'Indonésie*, Paris, de Boccard, 1989
- DORE Francis, *Les régimes politiques en Asie*, Paris, PUF, 1973
- DOVERT Stéphane, *Thaïlande contemporaine*, Paris, L'harmattan, 2001
- DUBUS Arnaud et REVISE Nicolas, *Armée du peuple, armée du roi. Les militaires face à la société en Indonésie et en Thaïlande*, Paris, L'harmattan, 2002
- DUBUS Arnaud, *Thaïlande*, Paris, L'harmattan, 2011
- FERRARI Olivier et al., *Thaïlande: aux origines d'une crise*, Bangkok, IRASEC, 2010
- FISTIE Pierre, *L'évolution de la Thaïlande contemporaine*, Paris, A. Colin, 1967
- FORMOSO Bernard, *Thaïlande, bouddhisme renonçant, capitalisme triomphant*, Paris, La documentation française, 2000
- GALLAND Xavier, *Histoire de la Thaïlande*, Paris, PUF, 1998

- GUYON René, *L'œuvre de codification du Siam*, Paris, Imprimerie nationale, 1919.
- HARDING Andrew et LEYLAND Peter, *The constitutional system of Thailand, A contextual analysis*, Oxford, Hart publishing, 2011
- HEWISON Kevin, *Political change in Thailand. Democracy and participation*, Londres, Routledge, 2001
- JACQ-HERGOUALC'H Michel, *Le Siam*, Paris, Les belles lettres, 2004
- MC CARGO Duncan, *Reforming Thai Politics*, Copenhagen, Nordic institute of asian studies, 2002
- MISSINGHAM Bruce, *The assembly of the poor in Thailand*, Chiang Mai, Silkworm, 2003
- NELSON Michael (éd.), *Thai politics: global and local perspectives*, Bangkok, KPI yearbook n° 2, 2004
- NIPITHAKUL Thapanan, *Les sources du droit et du pouvoir politique en Thaïlande*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1, 2007
- PHONGPAICHIT Pasuk, *Thailand : Economy and Politics*, Kuala Lumpur, Oxford university press, 1995
- PYE Lucian, *Asian power and politics*, Cambridge, Harvard university press, 1985
- RATHAMARIT Niyom (éd.), *Eyes on thai democracy: national and local issues*, Bangkok, King Prajadhipok's institute, 2006
- REYNOLDS Craig, *National identity and its defenders, Thailand today*, Chiang Mai, Silkworm, 2002
- RICHER Philippe (dir), *Crises en Asie du Sud-Est*, Paris, Presses de sciences po, 1999
- SAWANGSAGDI Charnchai, *Le Conseil d'Etat de Thaïlande : du conseil du roi vers la juridiction administrative suprême*, Office des juridictions administratives, 2000
- SAWANGSAGDI Charnchai, *L'influence française sur les réformes juridiques, politiques et administratives en Thaïlande*, Office des juridictions administratives, 2000
- SURIYAMONGKOL Pisan, *Institutionalization of democratic political processes in Thailand*, Bangkok, Thammasat university press, 1988
- UNGPAKORN Ji Giles, *Radicalising Thailand, new political perspectives*, Bangkok, Institute of asian studies, 2003
- WINICHAKUL Thongchai, *Siam mapped: a history of the geo-body of a nation*, Honolulu, university of Hawaiï press, 1994
- WRIGHT Joseph, *The balancing act. A history of modern Thailand*, Bangkok, Asia books, 1991

WYATT David, *Thailand, a short history*, New Haven, Yale university press, 2003

THESES

AIUMPRAYOON Phanom, *Le pouvoir réglementaire en Thaïlande*, droit public, Strasbourg III, 1987

BUNBUMROUNG Wannachai, *Le procès civil en Thaïlande : la lenteur de la procédure et ses remèdes*, droit privé, Strasbourg III, 1997

HONGSIRI Ruthai, *Le contrôle juridictionnel du pouvoir discrétionnaire de l'administration en Thaïlande*, droit public, Paris II, 1987.

IAMMAYURA Jantajira, *Les relations entre l'administration et les administrés : étude comparée en Thaïlande et en France*, droit public, Toulouse 1 Capitole, 2003

JOYJAROEN Juraiporn, *Le contrôle du contenu des programmes audiovisuels en France et en Thaïlande*, droit privé, Aix-Marseille III, 2011

KAEWKAMNERD Apinya, *Le contrôle de l'Etat sur les actes administratifs des collectivités territoriales en Thaïlande*, droit public, Toulouse 1 Capitole, 2011

KWAIPHAN Piyasart, *Secret et transparence de l'action publique en Thaïlande*, droit public, Toulouse 1, 2003

PONGSUWAN Prasat, *Le contentieux administratif en droit thaïlandais entre son passé et son avenir*, droit public, Paris II, 1998

SAENGKANOKKUL Piyabutr, *La juridiction administrative en Thaïlande. Genèse d'une institution*, droit public, Toulouse 1 Capitole, 2011

SATAWORNSEELPORN Jait, *L'impartialité de l'administration en France et en Thaïlande*, droit public, Toulouse 1 Capitole, 2004

SAWANGSAGDI Charnchai, *Le Conseil d'Etat français et son équivalent thaïlandais*, droit public, Aix-Marseille, 1978.

SIRIYUTWATANA Takoon, *Le contentieux des élections politiques en Thaïlande*, droit public, Toulouse 1 Capitole, 2014

VARUNYOU Vishnu, *Les sources nationales et étrangères du constitutionnalisme thaïlandais depuis 1932 : recherche sur l'instabilité constitutionnelle en Thaïlande*, droit public, Paris II, 1987

VISRUTPICH Vorapot, *Le contrôle juridictionnel de l'exercice du pouvoir discrétionnaire par les autorités administratives en droit français et anglais*, droit public, Toulouse 1 Capitole, 1991.

WANNAPANIT Boonanan, *Etude comparative de la procédure administrative non contentieuse en France et en Thaïlande*, droit public, Toulouse 1, 2000.

WATTANASIRITHAM Prodepan, *La réglementation juridique de l'attribution des fréquences de communication en Thaïlande*, droit public, Toulouse 1 Capitole, juin 2008

WONGSAWATGUL Eakaboon, *Le détournement de pouvoir : étude comparative en droit français et en droit thaïlandais*, droit public, Toulouse 1 Capitole, 2002.